

Sistem Administrasi Negara Indonesia

Sistem Administrasi Negara Indonesia

Diterbitkan oleh: Jurusan Administrasi Publik **Fakultas Ilmu Sosial
dan Ilmu Politik UIN Sunan Gunung Djati Bandung**
Jalan A. H. Nasution 105 Bandung 40614

Penyunting: Khaerul Umam

Desain cover dan Layout : Deddy Erawan dan Kokoy Sukandar

Cetakan pertama Januari 2020

ISBN: 978-602-0942-23-0

Hak cipta dilindungi Undang-Undang dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya. Penulis diberikan kekuatan dan kemampuan dalam menyelesaikan penyusunan buku ini. harus diakui cukup berat upaya merealisasikan buu ini, karena sudah cukup lama direncanakan.

Buku ini disusun bersumber dari hasil proses belajar mengajar mata kuliah “Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia.”, dengan menggunakan pendekatan *Student Centre Learning*.

Penulis berharap semoga buku ini dapat membantu pembaca untuk memahami Sub bab yang akan disampaikan dalam buku ini.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan buku ini jauh dari kata sempurna, baik dari segi penyusunan, bahasan ataupun penulisannya.

Semoga buku ini dapat memberikan manfaat untuk pengembangan wawasan dan peningkatan ilmu pengetahuan bagi kita semua.

Bandung, Februari 2020

FAJAR TRI SAKTI

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
PENYUSUN	ii
DAFTAR ISI	1
 BAB I KONSEP SISTEM ADMINISTRASI NEGARA .	1
1.1 Pengertian Sistem Administrasi Negara	1
1.2 Administrasi sebagai suatu sistem	6
1.3 Administrasi Negara sebagai sistem terbuka	6
1.4 Konsep sistem Administrasi Negara	8
1.5 Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia	8
1.6 Administrasi negara dalam kerangka sistem pemerintahan negara	9
 BAB II PERKEMBANGAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA	12
2.1 Perkembangan Ilmu Administrasi Negara	12
2.2 Ilmu Administrasi Negara di Indonesia	14
2.3 Reformasi Administrasi Negara dari Soekarno ke Soe- harto	15
2.4 Dari Adminmistrasi Negara ke Administrasi Publik	17
2.5 Peranan Ilmu Administrasi Dimasa Depan	20
 BAB III LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DAN HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA .	22
3.1 Lembaga Negara	22
3.2 Pengertian Lembaga Negara	23
3.2.1 Lembaga yang ada sebelum diadakannya amandemen .	23
3.2.2 Kedudukan, Tugas dan Wewemamg sebelum Aman- demen	24

3.3 Hubungan antara Lembaga-lembaga Negara	63
 BAB IV KEKUASAAN, TUGAS DAN WEWENANG PEMERINTAHAN	
4.1 Kekuasaan	72
4.2 Tugas	74
4.3 Wewenang	75
 BAB V EKOLOGI ADMINISTRASI NEGARA	
5.1 Ekologi Administrasi	77
5.2 Pertumbuhan Ekologi Administrasi Negara	83
5.3 Ekologi Administrasi Negara Indonesia	84
5.4 Pengaruh Ideologi Pancasila terhadap Administrasi Negara	90
 BAB VI KEBIJAKAN DESENTRALISASI	
6.1 Pengaruh Desentralisasi	96
6.2 Perkembangan Desentralisasi	101
6.3 Tujuan Desentralisasi	107
6.4 Kelebihan Sistem Desentralisasi	108
6.5 Sumber-sumber Penerimaan Pelaksanaan Desentralisasi	109
 BAB VII HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH	
7.1 Sejarah Pemerintahan Daerah	112
7.2 Hubungan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan	116
 BAB VIII LEMBAGA PEMERINTAH DAERAH	
8.1 Pengertian Lembaga	132
8.2 Pengertian Pemerintahan	133
8.3 Lembaga Pemerintahan Daerah	134
8.4 Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah	135

8.5 Tugas dan Wewenang Pemerintahan Daerah	137
 BAB IX ... PENGATURAN KOORDINASI	142
9.1 Pengertian Koordinasi	143
9.2 Bentuk Koordinasi	145
9.3 Fungsi dan Proses Perencanaan dari Pengaturan Koordinasi	146
9.4 Koordinasi Perencanaan melalui Perencanaan Operasional Tahunan	147
 BAB X SISTEM DEMOKRASI, SISTEM KEPARTAIAN DAN SISTEM PEMILU	152
14.1 Sistem Demokrasi	153
14.2 Sistem Kepartaian	161
14.3 Sistem Pemilu	168
 DAFTAR PUSTAKA	174

BAB I

KONSEP SISTEM ADMINISTRASI NEGARA

1.1 Pengertian Sistem Administrasi Negara

Sistem adalah seperangkat komponen elemen, unsur atau subsistem dengan segala atributnya, yang satu sama lain saling berkaitan, mempengaruhi dan saling ketergantungan sehingga membentuk suatu kesatuan yang terintegrasi atau suatu totalitas, serta mempunyai peranan atau tujuan tertentu.

Pengertian sistem seperti disebut dalam Kamus Terbaru Bahasa Indonesia adalah merupakan perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.

Sumantri sistem merupakan sekelompok bagian-bagian yang yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud, apabila salah satu bagian rusak atau tidak dapat menjalankan tugasnya maka maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi atau setidaknya sistem yang sudah terwujud akan mendapat gangguan.

Gabriel A. Almond mengartikan sistem sebagai suatu konsep ekologis yang menunjukkan adanya suatu organisasi yang berinteraksi dengan suatu lingkungan yang mempengaruhinya maupun dipengaruhi

Syarat utama sistem:

- a. Sistem selalu melibatkan komponen
- b. Komponen-komponen tersebut saling Interaksi
- c. Interelasi
- d. Interdependensi
- e. Akan memperlihatkan suatu totalitas

Komponen Sistem

- a. Input (Masukan bisa berupa informasi, energi dan bahan-bahan)
- b. Conversion (Proses Konversi oleh manusia dan atau mesin-mesin). Adalah proses pengubahan masukan menjadi hasil yang dilakukan oleh manusia atau mesin, atau manusia dengan mesin.
- c. Output (Keluaran bisa berupa barang atau jasa yang dapat dikeluarkan, disampaikan dan digunakan oleh lingkungan)
- d. Feedback (Umpan balik)

Komponen bekerjanya sistem adalah seperti berikut :

- a. Meskipun sistem terjadi dari komponen tetapi sistem mempunyai perilaku-perilaku tersendiri yang berbeda dari perilaku komponen
- b. Suatu sistem dilihat sebagai suatu totalitas atas dasar hubungan komponennya (interaksi, interelasi, interdependensi) bukan atas dasar kuantitas/ penjumlahan komponen-komponennya
- c. Hasil bekerjanya komponen suatu sistem akan lebih besar dibanding dengan penjumlahan komponen-komponen sistem

1.2 Pengertian administrasi

Secara etimologis istilah administrasi berasal dari bahasa Inggris dari kata administration yang bentuk infinitifnya adalah to administer. To administer diartikan sebagai to manage (mengelola) atau to direct

(menggerakan). Dalam arti sempit administrasi disebut tatausaha (clerical work, office work). Sedangkan administrasi dalam arti luas adalah kegiatan kerja sama yang dilakukan sekelompok orang berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan memanfaatkan sumberdaya-sumberdaya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Menurut Ensiklopedi Indonesia administrasi meliputi segala proses pelaksanaan tindakan kerja sesama kelompok manusia untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan.

Menurut Tehe Liang Gie administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu.

Menurut Sondang P. Siagian administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk kerja sama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya.

Menurut Hadari Nawawi administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan uraian dan definisi-definisi seperti yang telah dikemukakan diatas dapat diperinci bahwa administrasi mempunyai ciri pokok yaitu :

- a. Kerja sama
- b. Banyak orang
- c. Pembagian Tugas
- d. Kegiatan yang runtut dalam suatu proses
- e. Tujuan

1.3 Pengertian Negara

Menurut Aristoteles, negara adalah persekutuan dari keluarga

dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya.

Herman Finner negara adalah organisasi kewilayahan yang bergerak di bidang kemasyarakatan dan kepentingan perseorangan dari segenap kehidupan yang multidimensional untuk pengawasan pemerintahan dengan legalitas kekuasaan tertinggi.

Menurut Miriam Budiardjo, negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat yang berhasil menuntut warganya untuk taat pada peraturan perundang-undangan melalui penguasaan monopolistik dari kekuasaan yang sah.

Syarat adanya negara

a. Adanya wilayah

Unsur wilayah adalah hal yang sangat penting untuk menunjang pembentukan suatu negara. Tanpa adanya wilayah, mustahil sebuah negara bisa terbentuk. Wilayah inilah yang akan ditempati oleh rakyat dan penyelenggaraan pemerintahan. Wilayah suatu negara adalah kesatuan ruang yang meliputi daratan, lautan, udara, dan wilayah ekstrateritorial.

b. Adanya pengakuan

Adanya pengakuan dari dalam dan luar negeri tentang eksistensi suatu negara sangat penting. Pengakuan dari dalam negeri adalah kesediaan dan kerelaan warga negara untuk diperintah oleh pemerintah yang sah. Sedangkan pengakuan eksistensi suatu pemerintahan negara oleh negara-negara lain dari luar negeri dimaksudkan sebagai kerelaan negara-negara itu untuk mengakui suatu negara merdeka dan pemerintah yang berkuasa adalah pemerintah yang sah dan berdaulat. Selain saling menukar duta besar dan konsul jenderal, juga ditunjukkan dengan kerja sama di berbagai bidang.

c. Adanya pemerintahan

Unsur selanjutnya yang membentuk Negara adalah pemerintahan. Unsur pemerintah yang dimaksudkan disini adalah pemerintahan yang sah dan berdaulat. Pemerintahan yang sah berarti pemerintah yang diakui oleh rakyat untuk menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan, pemerintahan yang berdaulat berarti memiliki kekuasaan penuh untuk mengatur jalannya Negara.

d. Adanya rakyat

Rakyat adalah semua orang yang ada di wilayah suatu negara dan taat pada peraturan di negara tersebut. Berdasarkan hal tersebut, keberadaan rakyat adalah unsur penting bagi terbentuknya suatu negara. Rakyat sendiri dikategorikan menjadi; penduduk dan bukan penduduk serta warga negara dan bukan warga negara. Penduduk adalah orang-orang yang berdomisili atau menetap dalam suatu negara. Bukan penduduk adalah orang yang sementara waktu berada dalam suatu negara. Warga negara adalah orang-orang yang berdasarkan hukum menjadi anggota suatu negara. Bukan warga negara adalah orang-orang yang tinggal dalam suatu negara, tetapi tidak menjadi anggota dari negara tersebut.

4. Pengertian Administrasi Negara

Administrasi negara pada hakikatnya merupakan suatu sistem. Sistem pada hakikatnya adalah suatu totalitas yang terdiri dari subsistem-subsistem dengan atribut-atributnya yang satu sama lain saling berkaitan, saling ketergantungan satu sama lain, saling berinteraksi dan saling pengaruh-mempengaruhi sehingga seluruhnya merupakan suatu kebulatan yang utuh serta mempunyai peranan dan tujuan tertentu. Suatu sistem akan ditentukan dari sistem yang lebih besar.

Nilai atau peranan sistem akan dipengaruhi oleh nilai atau peranan subsistemnya. Sebaliknya nilai atau peranan masing-masing sistem akan ditentukan pula oleh nilai atau peranan sistem yang bersangkutan.

Sebagai suatu sistem, administrasi negara terdiri dari berbagai subsistem antara lain tugas, fungsi, organisasi, kepegawaian, material dan lainnya.

Administrasi sebagai suatu sistem

Sebagai sistem SAN memiliki sifat-sifat :

1. abstrak
2. buatan manusia
3. terbuka
4. hidup
5. kompleks

Sebagai sistem, maka: Administrasi negara terdiri dari berbagai sub sistem antara lain, tugas pokok, fungsi kelembagaan, ketatalaksanaan, kepegawaian, sarana dan prasarana.

Berinteraksi dengan sistem lain, seperti sistem politik, sistem ekonomi, sistem budaya, sistem agama dan sebagainya. Berinteraksi dengan ekosistem seperti geografi, demografi, kekayaan alam.

Administrasi Negara sebagai sistem terbuka

Berdasarkan interaksi dengan lingkungannya, sistem bisa dibagi menjadi 2, yaitu :

1. Sistem tertutup Sistem yang menutup kemungkinan adanya interaksi dengan lingkungan.
2. Sistem terbuka Sistem yang membuka kemungkinan adanya interaksi dengan lingkungan. Adapun karakteristik sistem terbuka mendatangkan energi.

- a. Sistem terbuka mengimpor beberapa bentuk energi dari lingkungan
- b. Mentransformasikan energi
- c. Mengekspor hasil

Sistem terbuka menyampaikan sesuatu hasil kepada lingkungan yaitu memiliki rangkaian peristiwa.

Merupakan sistem yang mempunyai pola kegiatan dan pertukaran energi yang merupakan suatu perputaran.

- a. Negentropi. Agar tetap hidup maka Sistem terbuka harus bergerak melawan proses entropi /proses menuju kehancuran.
- b. Balikan negatif. Sistem terbuka memperoleh informasi tentang kekurangan-kekurangan produk/jasa yang dihasilkan.
- c. Homeostatis dinamis. Sistem terbuka mempunyai mekanisme dalam dirinya untuk mengatur sedemikian rupa sehingga mencapai keadaan yang mantap yang terus berubah mengikuti perubahan lingkungan.
- d. Diferensiasi. Sistem cenderung berkembang multiplikasi dan peranan dengan spesialisasi fungsi.
- e. Ekuifinalitas

Sistem terbuka mempunyai kemampuan untuk mencapai hasil yang sama dari kondisi-kondisi yang berbeda dengan proses yang berbeda. Komponen dalam sistem pada kenyataannya merupakan suatu sistem juga.

Misal: Sistem Desa, desa ini terdiri atas: Dukuh-dukuh yang juga merupakan suatu sistem yang mengandung komponen-komponen sistem yaitu dusun-dusun. Dusun-dusun juga merupakan suatu sistem yang mengandung komponen sistem keluarga begitu pula dengan keluarga juga merupakan suatu sistem dan seterusnya.

Dalam Sistem Terbuka, SISTEM dapat eksis jika sistem

tersebut bisa mempengaruhi dan dipengaruhi lingkungan. Dengan kata lain sistem/organisasi akan eksis jika dapat memenuhi tuntutan lingkungan. Oleh karena itu perlu juga dipelajari tentang lingkungan. Lingkungan dari sistem sebenarnya merupakan sistem juga.

Konsep sistem Administrasi Negara

Secara singkat SAN membahas tentang administrasi negara Indonesia sebagai suatu sistem mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang didalamnya membahas tentang koordinasi dan hubungan kerja dalam pemerintahan negara.

Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia

Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI) berdasarkan sistem pemerintahan negara, harus merupakan penjabaran dan pengalaman nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Dalam keseluruhan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Dalam operasionalnya SANRI berdasarkan GBHN dan berbagai kebijakan lain.

Penjabaran dan pengalaman Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam keseluruhan penyelenggaraan tugas umum pemerintah dan pembangunan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Dalam pengoperasionalan SANRI berlandaskan GBHN dan berbagai kebijakan lain.

SANRI secara stimultan dipengaruhi dan mempengaruhi berbagai faktor lingkungan baik faktor lingkungan sosial atau lingkungan fisik alami. SANRI bukan hanya dipengaruhi oleh faktor Nasional tapi juga dipengaruhi oleh Faktor regional dan Global. SANRI terus berkembang sesuai dengan perkembangan tugas dan fungsi pemerintahan negara Republik Indonesia serta perubahan

dan perkembangan berbagai faktor lingkungan tersebut.

Mengingat sistem administrasi negara adalah suatu sistem maka penanganan masalah serta pengembangan konsep SANRI harus dilakukan melalui pendekatan sistem yang bersifat konprehensif dan terpadu.

Jadi dapat disimpulkan bahwa SANRI adalah kerjasama yang dilakukan antara keseluruhan bagian-bagian dari pemerintahan Indonesia dalam mencapai tujuan dari Negara Republik Indonesia.

Administrasi negara dalam kerangka sistem pemerintahan negara

1. Landasan Administrasi negara

Administrasi negara adalah penjabaran dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan piranti dalam rangka pencapaian cita-cita dan tujuan nasional. Oleh karena itu landasan bagi penyelenggaraan administrasi negara Indonesia adalah Pancasila sebagai landasan idiil, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional, dan garis-garis haluan negara sebagai landasan operasional.

a. Landasan idiil : Pancasila

Sesuai dengan UU No. 5 tahun 1985, Pancasila merupakan satu-satunya asas dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara oleh karena itu sistem administrasi negara yang dikembangkan di Indonesia harus merupakan penjabaran pengamalan dari lima sila dari Pancasila.

b. Landasan Konstitusional

Seperti halnya landasan idiil, landasan konstitusional bagi penyelenggaraan administrasi negara adalah Undang-Undang

Dasar 1945 yang merupakan perwujudan dari proklamasi kemerdekaan, yang terdiri dari pembukaan, batang tubuh dan penjelasan. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, selain merupakan penguatan jiwa proklamasi kemerdekaan, juga mengandung cita-cita dari proklamator kemerdekaan itu sendiri dan memuat Pancasila sebagai dasar negara.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 juga merupakan sumber motivasi dan aspirasi perjuangan serta tekad bangsa Indonesia dan sumber cita-cita hukum dan moral.

Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yang terdiri dari 16 bab, 37 pasal, 4 pasal aturan peralihan dan 2 ayat aturan tambahan negara, kedudukan dan fungsi lembaga negara serta pemerintahan daerah merupakan dasar dari terselenggaranya sistem administrasi negara Republik Indonesia

c. Landasan operasional: Garis-Garis Besar Haluan Negara

Landasan operasional sistem administrasi negara adalah Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang merupakan.

Haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh MPR.

Pola umum pembangunan Nasional, yaitu merupakan rangkaian program-program pembangunan yang menyeluruh, terarah dan terpadu yang berlangsung secara terus-menerus.

Rangkaian program-program pembangunan yang terus menerus tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan nasional seperti termaksud dalam pembukaan UUD 1945.

Maksud ditetapkannya GBHN adalah untuk memberikan arahan bagi perjuangan negara dan rakyat Indonesia yang sedang membangun agar dapat diwujudkan keadaan yang diinginkan dalam waktu 5 tahun berikutnya dan jangka waktu

yang panjang sehingga dapat terwujud dalam waktu yang bertahap.

Pembangunan Nasional mencakup seluruh aspek kehidupan, seperti:

- Bidang Ekonomi.
- Bidang Kesejahteraan Rakyat, Pendidikan dan Kebudayaan.
- Bidang Agama dan Kepercayaan.
- Bidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
- Bidang Hukum.
- Bidang Politik, Aparatur Negara, Penerangan, Komunikasi, dan Media Masa.
- Bidang Keamanan dan Pertahanan.

Berbagai landasan sistem administrasi negara sebagaimana dijelaskan di muka merupakan pedoman dan dasar dalam penyelenggaraan administrasi negara Indonesia terutama dalam rangka perumusan kebijakan, penyusunan rencana dan program-program pembangunan.

Pada saat ini kita sudah tidak mengenal lagi GBHN, akan tetapi lebih mengkonstruksi kepada dokumen perencanaan.

Dokumen perencanaan terbagi menjadi tiga :

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN/D)
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN/D)
3. Rencana Kerja Pemerintah/D (RKP/D)

BAB II

PERKEMBANGAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA

2.1 PERKEMBANGAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA

Perkembangan sejarah administrasi Negara modern perlu disinggung disini guna memahami tingkat perkembangannya hingga saat ini. Ilmu administrasi Negara dilahirkan pada akhir abad ke-19, ketika perhatian masyarakat akademis mulai tertarik mengamati kegiatan-kegiatan suatu Negara (*the business of the state*). Revolusi yang mengubah administrasi Negara menjadi suatu ilmu dan profesi yang independen, aslinya tidak bisa dipisahkan dari upaya dan visi yang amat berpengaruh dari tokoh Woodrow Wilson (1887) dan Frank J. Goodnow (1900). Dua tokoh pemikir ini yang pertama kali di antara tokoh-tokoh lain yang mempertahankan kemandirian ilmu ini.

Ditekankan bahwa ilmu ini mempunyai karakteristik bidang kajian keilmuan yang substansinya bisa berasal dari berbagai disiplin ilmu lain. Pada awal perkembangannya sebagai bidang kajian keilmuan, ilmu-ilmu hukum, teori politik dan beberapa ilmu lain yang tergolong “hard sciences” seperti engineering dan hubungan industrial yang menarik perhatian ilmu administrasi Negara sebagai dominan kajiannya. Untuk waktu yang cukup panjang ilmu-ilmu tersebut memberikan pengaruh kuat terhadap masa transisi dan

terbentuknya ilmu administrasi Negara. Namun keluasan dan kedalaman pengaruh itu tidak lah bisa berlansung secara linier dan konsisten perhatian administrasi Negara tradisional sebagaimana yang dikemukakan oleh para pelopor pendahulu senantiasa tidak bisa dipisahkan dengan kekuasaan hukum (the power of law).

Wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan membuat hukum dan didelegasikan responisibilitasnya itu kepada birokrat yang professional untuk melaksanakan hukum tersebut. Menurut Rosembloom (1998) pendekatan legal memandang administrasi Negara sebagai upaya untuk mengamalkan dan memaksa hukum ketataran lingkungan yang nyata (as applying and enforcing the law in concrete circumstances). Pendekatan kekuasaan hukum ini bersumber pada tiga hal utama, yakni: (1) administrative law, dimana hukum sebagai body of law and regulation mengendalikan proses administrasi; (2) peradilan administrasi Negara, adanya kecenderungan bahwa setiap persoalan dalam proses administrasi diselesaikan menurut prosedur peradilan; dan (3) hukum konstitusional, bahwa semua dan macam-macam warga Negara dirumuskan kembali hak dan kemerdekaannya. Dengan demikian, administrasi Negara adalah hukum in action dan suatu system yang terregulasi. Dengan kata lain “pemerintah mengatakan kepada warganya baik sipil maupun pengusaha apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dikerjakan.”

Seperti diketahui bersama bahwa bertahun-tahun hukum itu sendiri tidak mampu memelihara kondisi yang bisa memuaskan timbulnya kinerja pengelolaan sector public. Memang diakui bahwa sistem konstitusional bisa memberikan kinerja yang sehat terhadap administrasi Negara, akan tetapi jika ditinjau dari prinsip efisiensi dan efektivitas maka hasilnya akan jauh dari harapan. Hukum yang baik adalah amat diperlukan, tetapi ia bisa juga melahirkan kondisi inefisiensi untuk menciptakan kinerja pelayanan public yang baik.

Administrasi Negara concern tentang bagaimana sesuatu itu bisa segera diselesaikan sebaik-baiknya, hukum mengutamakan prosedur keabsahan menurut konstitusinya. Inilah sebabnya administrasi Negara berangsur-angsur memalingkan pandangannya kedisiplin lain.

Salah satu disiplin lain yang kemudian memberikan kontribusi terhadap ilmu administrasi Negara seperti disinggung di depan adalah ilmu-ilmu keras klasik, yakni engineering dan industrial relation, revolusi industri yang terjadi pada tahun 1900 an yang disertai dengan reformasi politik, demokrasi berkualitas (higher democratization) dan keprihatinan terhadap kesejahteraan hidup rakyat, semua ini memerlukan navigator yang sangat unggul dan kualivien. Kebutuhan tersedianya para insinyur, entrepreneur industri dan teknisi yang professional yang bisa mengendalikan baik pasar maupun pemerintahan amat diperlukan. Berbagai bidang dan metode keinsinyuran studi industri mulai dipergunakan oleh ilmu administrasi Negara.

2.2 Ilmu Administrasi Negara di Indonesia

Ilmu administrasi yang berlangsung di negara Indonesia, secara teoritis perkembangan ilmu administrasi di Indonesia tidak ada yang istimewa bahkan mengikuti perkembangan di negara lainnya. Apa yang terjadi di Amerika misalnya diimport oleh para pakar di Indonesia, di introduksi sebagai barang baru. Penelitian dibidang ini belum banyak yang mengenalkan temuan baru. Entah karena para peneliti, pengajar, pemerhati, atau entah karena pemerintah (penguasa) yang tidak mempunyai perhatian terhadap perkembangan ilmu ini atau entah karena penyebab lainnya, sehingga perkembangan ilmu ini tidak banyak yang bisa diceritakan.

Perkembangan ilmu administrasi negara di Indonesia seperti disinggung di depan tampaknya terpengaruh dengan apa yang

sekarang berkembang di Amerika Serikat atau di negara-negara lain. Amerika Serikat tampaknya masih dipandang sebagai barometer perkembangan ilmu administrasi negara. Perubahan paradigma manajemen pemerintahan yang berlangsung di AS dengan mudah ditransfer menjadi perubahan paradigma di Indonesia.

Banyak tulisan dan program pendidikan pelatihan yang ditawarkan untuk meramalkan perkembangan dan perubahan paradigma di dalam manajemen pemerintahan dan ilmu administrasi negara. Jika diamati dari program kegiatan pemerintah dalam melakukan perbaikan, pengembangan dan perubahan adalah bidang administrasi pemerintah ada kemajuan. Program diklat (pendidikan dan pelatihan) bagi aparat pemerintah semakin banyak DIKLAT struktural pejabat, untuk mendidik pejabat yang akan menduduki jabatan struktural semenjak pelaksanaan otonomi daerah senantiasa meningkat. Dari lima tahun ini diklat struktural (diklat pimpinan II) untuk eselon II maupun daerah lebih dari 10.000 orang pejabat. Data diambil dari lembaga administrasi negara sebagai penyelenggara diklat nasional untuk semua eselon (terutama eselon II dan I) mulai tahun 2001 sampai tahun 2004 telah melantik pejabat eselon II sebanyak 12.186, dan pejabat eselon I sebanyak 228. Gambaran ini menunjukkan berapa perkembangan administrasi pemerintah dan praktik kegiatan pemerintah pusat maupun daerah mengalami perkembangan.

2.3 Reformasi administrasi Negara dari Soekarno ke Soeharto

Pendekatan state-centered dimulai sejak pembentukan pemerintahan pertama tahun 1945. Namun karena revolusi kemerdekaan, maka upaya pengembangan administrasi modern belum dapat dilaksanakan. Baru pada masa pemerintahan

demokrasi parlementer tahun 1950, administrasi negara mulai ditata. Sejak Pemerintahan Natsir agenda utama pemerintahan adalah membangun sistem administrasi yang mampu menjamin terselenggaranya sistem pemerintahan hingga ke daerah. Sebagaimana kita ketahui Indonesia jaman 1950an mewarisi sistem administrasi eks-negara negara federal yang terkotak kotak. Sayangnya upaya tersebut terganjal tidak saja oleh konflik elit di tingkat pusat tetapi juga konflik antara pusat dan daerah. Pada masa Ali Sastroamidjojo agenda pembangunan sistem administrasi terhambat dengan pemberontakan PRRI/PERMESTA di daerah.

Baru pada masa Soekarno, penataan sistem administrasi berdasarkan model birokrasi monocratique dilakukan dalam rangka membangun persatuan dan kesatuan yang berdasarkan pada ideologi demokrasi terpimpin. Soekarno melakukan kebijakan apa yang disebut dengan *retoolling* kabinet, di mana ia mengganti para pejabat yang dianggap tidak loyal. Dengan Dekrit Presiden No. 6 Tahun 1960, Soekarno melakukan perombakan sistem pemerintahan daerah yang lebih menekankan pada aspek efisiensi dan kapasitas kontrol pusat terhadap daerah.

Model birokrasi monocratique dalam administrasi diteruskan oleh Soeharto. Awal tahun 1970an, pemerintah Orde Baru melakukan reformasi administrasi yang bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang tanggap, efisien dan apik. Hal ini dilakukan melalui larangan pegawai negeri berpolitik dan kewajiban pegawai negeri untuk mendukung partai pemerintah. Upaya ini dilakukan sebagai reaksi dari perkembangan birokrasi di akhir era Soekarno yang diwarnai oleh politisasi birokrasi. Disamping itu Soeharto menerbitkan dua buah kebijakan yang sangat penting dalam sistem administrasi waktu itu. Pertama adalah Keppres No. 44 dan No. 45 Tahun 1975 yang masing masing mengatur tentang susunan tugas pokok dan fungsi Departemen dan LPND. Melalui

peraturan tersebut diatur standardisasi organisasi Departemen dan menjadi dasar hukum bagi pembentukan instansi vertikal di daerah. Produk kebijakan yang kedua adalah UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Dalam peraturan tersebut, pemerintah daerah disusun secara hirarkis terdiri dari pemerintah daerah tingkat I dan tingkat II. Di samping itu setiap daerah memiliki status sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah kerja pemerintah. Sebagai implikasinya Kepala Daerah diberikan jabatan rangkap yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan wakil pemerintah pusat. Kebijakan kebijakan tersebut dilakukan untuk menciptakan efisiensi dan penguatan kontrol pusat kepada daerah.

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru mendorong munculnya pendekatan *society-centered public administration* di mana administrasi publik merupakan sarana bagi pemerintahan yang demokratis untuk menyelenggarakan kekuasaannya berdasarkan kedaulatan rakyat. Berbeda dengan masa sebelumnya di mana kedaulatan negara lebih menonjol, sejak reformasi 1999 kedaulatan rakyat menjadi kata kunci dalam penyelenggaraan administrasi. Negara bukan lagi dianggap sebagai satu satunya aktor yang secara eksklusif berperan dalam mencapai tujuan nasional. Dalam era reformasi, sistem demokrasi menuntut adanya kekuasaan yang terdesentralisir di mana masing masing komponen memiliki otonomi relatif terhadap komponen yang lain dengan maksud agar tidak ada satu pun elemen dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dapat mendominasi kelompok yang lain. Sebagai konsekuensinya negara merupakan hanya salah satu mekanisme yang bersandingan dengan mekanisme pasar (*private sector*) dan mekanisme sosial (*civil-society*) untuk memecahkan masalah pelayanan publik. Administrasi merupakan sarana koordinasi dari negara, masyarakat dan dunia usaha untuk mencapai tujuan nasional.

2.4 Dari Administrsi Negara Ke Administrasi Publik

Sejarah tentang perubahan Ilmu Administrasi Negara masih terus berulang. Upaya mendefinisikan diri Ilmu Administrasi Negara sebagai ilmu administrasi pemerintahan sebagaimana dijelaskan sebelumnya ternyata tidak berlangsung lama. Dinamika lingkungan administrasi negara yang sangat tinggi kemudian menimbulkan banyak pertanyaan tentang relevansi keberadaan Ilmu Administrasi Negara sebagai administrasi pemerintahan. Gugatan tersebut terutama ditujukan pada lokus Ilmu Administrasi Negara yang dirasa tidak memadai lagi.

Menurut Dwiyanto (2007) lembaga pemerintah dirasa terlalu sempit untuk menjadi lokus Ilmu Administrasi Negara. Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa lembaga pemerintahan tidak lagi memonopoli peran yang selama ini secara tradisional menjadi otoritas pemerintah. Saat ini semakin mudah ditemui berbagai lembaga non-pemerintah yang menjalankan misi dan fungsi yang dulu menjadi monopoli pemerintah saja. Di sisi yang lain, organisasi birokrasi juga tidak semata-mata memproduksi barang dan jasa publik, tetapi juga barang dan jasa privat.

Pratikno (2007) juga memberikan konstataasi yang sama. Saat ini negara banyak menghadapi pesaing-pesaing baru yang siap menjalankan fungsi negara, terutama pelayanan publik, secara lebih efektif. Selain pelayanan publik, dalam bidang pembangunan ekonomi dan sosial, negara juga harus menegosiasikan kepentingannya dengan aktor-aktor yang lain, yaitu pelaku bisnis dan kalangan civil society (masyarakat sipil).

Secara lebih tegas, Miftah Thoha (2007) bahkan mengatakan telah terjadi perubahan paradigma “ dari orientasi manajemen pemerintahan yang serba negara menjadi berorientasi ke pasar (market). Menurut Thoha, pasar di sini secara politik bisa dimaknai sebagai rakyat atau masyarakat (public). Fenomena menurunnya

peran negara ini merupakan arus balik dari apa yang disebut Grindle sebagai *too much state*, di mana negara pada pertengahan 1980-an terlalu banyak melakukan intervensi yang berujung pada jeratan hutang luar negeri, krisis fiskal, dan pemerintah yang terlalu sentralistis dan otoriter.

Dwiyanto (2007) menyebut setidaknya ada empat faktor yang menjadi sebab semakin menurunnya dominasi peran negara, yaitu:

1. Dinamika ekonomi, politik dan budaya yang membuat kemampuan pemerintah semakin terbatas untuk dapat memenuhi semua tuntutan masyarakat;
2. Globalisasi yang membutuhkan daya saing yang tinggi di berbagai sektor menuntut makin dikurangnya peran negara melalui debirokratisasi dan deregulasi;
3. Tuntutan demokratisasi mendorong semakin banyak munculnya organisasi kemasyarakatan yang menuntut untuk dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan dan implementasinya;
4. Munculnya fenomena *hybrid organization* yang merupakan perpaduan antara pemerintah dan bisnis.

Berbagai fenomena tersebut menimbulkan gugatan di antara para mahasiswa maupun ilmuwan Ilmu Administrasi Negara: Apakah masih relevan menjadikan pemerintah sebagai lokus studi Ilmu Administrasi Negara?

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa kata “negara” dalam Ilmu Administrasi Negara menjadi terlalu sempit dan kurang relevan lagi untuk mewadahi dinamika Ilmu Administrasi Negara di awal abad ke-21 yang semakin kompleks dan dinamis. \

Utomo (2007) menyebutkan bahwa dalam perkembangan konsep Ilmu Administrasi Negara telah terjadi pergeseran titik tekan dari negara yang semula diposisikan sebagai agen tunggal yang memiliki otoritas untuk mengimplementasikan berbagai kebijakan publik menjadi hanya sebagai fasilitator bagi masyarakat. Dengan

demikian istilah public administration tidak tepat lagi untuk diterjemahkan sebagai administrasi negara, melainkan lebih tepat jika diterjemahkan menjadi administrasi publik. Sebab, makna kata publik di sini jauh lebih luas daripada kata negara (Majelis Guru Besar dan Jurusan Ilmu Administrasi Negara UGM, 2007:x). Publik di sini menunjukkan keterlibatan institusi-institusi non-negara baik di sektor bisnis maupun civil society di dalam pengadministrasian pemerintahan.

Konsekuensi dari perubahan makna public administration sebagai administrasi publik di sini adalah terjadinya pergeseran lokus Ilmu Administrasi Negara dari yang sebelumnya berlokus pada birokrasi pemerintah menjadi berlokus pada organisasi publik, yaitu birokrasi pemerintah dan juga organisasi-organisasi non-pemerintah yang terlibat menjalankan fungsi pemerintahan, baik dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik maupun pembangunan ekonomi, sosial maupun bidang-bidang pembangunan yang lain.

2.5 Peranan Ilmu Administrasi dimasa depan

Rene Magritte seorang pelukis surrealist Belgia, lukisannya itu berjudul “Ceci n’est pas une pipe” (This is not a pipe). Suatu gambaran atau lukisan tentang sesuatu itu memang bukan realita dari sesuatu itu. The picture of thing is not the thing (Peter dan Waterman Jr., 1982). Lukisan pipa tidaklah sama dengan aslinya sebagai pipa.

Administrasi publik (negara) selama ini selalu diasumsikan sebagai upaya melukis suatu benda bukan menaruh perhatian terhadap bagaimana realita benda tersebut. Sehingga karenanya administrasi publik dianggap kurang memberikan kontribusi terhadap setiap reformasi di bidang pemerintahan.

Di Indonesia Ilmu Administrasi publik merupakan kumpulan sketsa yang dipergunakan untuk membenarkan kebijakan

penguasa, dan yang jauh dari harapan rakyat. Kumpulan sketsa itu tidak berkehendak untuk dilaksanakan dalam realita. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam masa pemerintahan yang lalu karena didukung oleh sistem administrasi yang berbentuk sketsa tersebut. Administrasi pemerintahan sengaja dibuat tidak baik dan kacau, agar penyimpangan itu bisa berjalan dan tidak bisa diketahui dan dikontrol oleh rakyat.

Kutipan cerita sepenggal tentang pelukis Belgia itu dimaksudkan untuk memberikan kesan kepada kita bahwa Ilmu Administrasi Publik tidak hanya terbatas pada gambar saja melainkan suatu disiplin ilmu yang bisa meminjam istilahnya Peter Senge (1990) *putting the ideas into practice*.

Administrasi publik sangat perhatian terhadap terwujudnya tata pemerintahan yang demokratis dan amanah. Oleh karena itu, peran Ilmu administrasi publik (negara) di masa-masa yang akan datang sangat tergantung bagaimana kemampuan ilmuwan dibidang ini untuk mengembangkan konsep-konsep baru dalam mewujudkan tata pemerintahan tersebut.

BAB III

LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DAN HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA

3.1 Lembaga Negara

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan functie. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan functie adalah isinya. Dalam naskah undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Dari segi hirarkinya lembaga negara itu dibedakan kedalam 3 (tiga) lapis yaitu :

1. Organ lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, dimana nama, fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan UUD 1945.
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, dimana dalam lapis ini ada lembaga yang sumber kewenangannya dari UUD, ada pula sumber kewenangannya dari undang-undang dan sumber kewenangannya yang bersumber dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang.
3. Organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah yaitu merupakan

lembaga negara yang ada di daerah yang ketentuannya telah diatur oleh UUD 1945 yaitu pemerintah daerah provinsi, gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten, Bupati, DPRD Kabupaten, Pemerintahan Daerah Kota, Wali Kota, UUD Kota.

Disamping itu di dalam UUD 1945 disebutkan pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh UUD, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional.

3.2 Pengertian Lembaga Negara

Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan atau “civilized organization” di mana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara di mana bertujuan untuk membangun negara itu sendiri (lembaga-lembaga Negara di Indonesia:po-box:2010).

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. (lembaga-lembaga Negara di Indonesia:po-box:2010).

3.2.1 Lembaga yang ada sebelum diadakannya Amandemen

Sebelum amendemen UUD 1945, disebut lembaga tinggi negara dan hanya terdiri atas:

1. Majelis Perwakilan Rakyat (MPR)

2. Presiden dan Wakil Presiden
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
4. Mahkamah Agung (MA)
5. Dewan Pertimbangan Agung (DPA)
6. Badan Pemeriksa Keuangan (BEPEKA)

3.2.2 *Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Sebelum Amandemen*

1) Majelis Perwakilan Rakyat (MPR)

Berdasarkan pasal 1, pasal 2, pasal 3, pasal 6 dan pasal 37 undang-undang dasar 1945. Sebagai penjabaran dari pasal 2 tersebut di atas telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 16 tahun 1969 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD, sebagaimana telah dua kali diubah, yaitu dengan undang-undang Nomor 5 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985, selanjutnya mengenai Tata Tertib MPR sekarang diatur dalam ketetapan No. I/MPR/1993. Di samping itu mengenai hubungan dan tata kerja antara MPR dengan Lembaga-lembaga Tinggi Negara diatur dalam ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 jo Nomor III/MPR/1978.

1. Kedudukan

MPR adalah lembaga tertinggi negara yang merupakan :

- a. Pemenang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat
- b. Penjelmaan seluruh rakyat Indonesia
- c. Pemegang kekuasaan negara yang tertinggi

2. Tugas

- a. Menetapkan Undang-Undang Dasar
- b. Menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara
- c. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden

3. Wewenang

- a. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara lain termasuk penetapan GBHN. Adapun, pelaksanaan GBHN ditugaskan kepada Presiden/Mandataris MPR
- b. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan MPR
- c. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden
- d. Meminta pertanggungjawaban dan Presiden mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut
- e. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris MPR sungguh-sungguh melanggar haluan negara dan/atau Undang-Undang Dasar
- f. Mengubah Undang-Undang Dasar
- g. Melakukan peraturan tata tertib majelis
- h. Menetapkan pimpinan majelis yang dipilih dari dan oleh anggotanya
- i. Mengambil /memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota

4. Keanggotaan

Sesuai dengan Undang-undang No 16 Tahun 1969 jo Undang-Undang No. 2 Tahun 1985

- a. Jumlah anggota MPR adalah 2 kali jumlah anggota DPR
- b. Anggota MPR terdiri atas seluruh anggota DPR ditambah dengan utusan daerah, golongan politik dan golongan karya/fungsional

- c. Utusan daerah ;
 - i. Terdiri atas 4 orang dari tiap daerah dengan imbang berdasarkan jumlah penduduk
 - ii. Dipilih oleh DPRD Tingkat I dalam rapat paripura terbuka yang terdiri atas gubernur kepala daerah dan eksponen-eksponen daerah yang dapat diambil dari golongan politik, golongan kaya dalam masyarakat
- d. Golongan politik dan golongan karya peserta pemilihan umum yang mempunyai wakil di DPR, memperoleh tambahan berdasarkan imbang hasil pemilihan umum yang diperolehnya
- e. Tambahan dari golongan karya/fungsional dalam masyarakat yaitu ABRI dan bukan ABRI diangkat oleh Presiden

5. Fraksi

- a. Fraksi adalah pengelompokan anggota-anggota yang mencerminkan konstelasi politik dan pengelompokan fungsional dalam masyarakat
- b. Fraksi, tidak termasuk alat kelengkapan MPR
- c. Dibentuk untuk meningkatkan daya guna kerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat
- d. Tiap anggota MPR wajib bergabung dengan salah satu fraksi yang ada
- e. Fraksi terdiri dari :
 - i. Fraksi ABRI
 - ii. Fraksi Karya Pembangunan
 - iii. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia
 - iv. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
 - v. Fraksi Utusan Daerah

6. Alat kelengkapan, terdiri dari
 - a. Pimpinan terdiri dari seorang ketua dan beberapa orang wakil ketua, yang mencerminkan fraksi-fraksi yang dipilih oleh dan dari anggota
 - b. Badan pekerja terdiri dari 45 orang anggota tetap dan 45 orang anggota pengganti, yang susunannya mencerminkan perimbangan jumlah anggota fraksi, dan ditunjuk oleh fraksinya.

Tugas :

- i. Mempersiapkan rancangan acara dan rancangan putusan-putusan sidang umum tahap II atau sidang istimewa
 - ii. Memberikan sarana dan pertimbangan kepada pimpinan MPR menjelang sidang umum tahap II atau sidang istimewa
 - iii. Melaksanakan tugas-tugas yang diberikan oleh MPR sebagaimana dimaksud pada angka 1 dan 2 di atas
 - iv. Membantu pimpinan MPR dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pimpinan MPR
- c. Komisi
 - i. Dibentuk sesuai dengan acara rapat-rapat selama masa-masa sidang umum atau sidang istimewa, dengan tugas memusyawarahkan dan mengambil keputusan mengenai soal-soal yang menjadi acara sidang
 - ii. Komisi dapat membentuk sub-komisi menurut keperluan
 - iii. Komisi memberi pertanggung jawaban kepada Rapat Paripurna Majelis tentang hasil pekerjaan masing-masing

- iv. Anggota suatu komisi tidak boleh masuk komisi lain tetapi bisa menjadi peninjau
- d. Panitia Ad Hoc

Majelis dapat membentuk panitia Ad Hoc untuk melakukan tugas-tugas tertentu apabila diperlukan dalam masa persidangan

7. Sidang dan rapat-rapat

- a. Sidang
 - i. Sidang Umum Majelis terdiri dari sidang umum Majelis tahap I dan sidang umum Majelis tahap II
 - ii. Sidang Umum Majelis tahap I ialah sidang yang diadakan pada permulaan masa jabatan keanggotaan Majelis
 - iii. Sidang Umum Majelis tahap II ialah sidang yang diadakan setelah Sidang Umum Majelis tahap I
 - iv. Sidang istimewa Majelis ialah sidang yang diadakan di luar Sidang Umum itu
- b. Rapat-rapat
 - i. Rapat gabungan antara pimpinan Majelis dengan pimpinan komisi/panitia Ad Hoc
 - ii. Rapat paripurna
 - iii. Rapat pimpinan
 - iv. Rapat badan pekerja
 - v. Rapat komisi
 - vi. Rapat panitia Ad Hoc
 - vii. Rapat fraksi

8. Bentuk-bentuk putusan dan proses pembuatannya

- a. Bentuk-bentuk putusan :
 - i. Ketetapan MPR, adalah putusan Majelis yang

mempunyai kekuatan hukum mengikat, baik ke luar maupun ke dalam

- ii. Keputusan MPR, adalah putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam

- b. Proses pembuatan putusan, melalui 4 tingkat pembahasan:

- i. Tingkat I, dalam rapat badan pekerja
- ii. Tingkat II, dalam rapat paripurna
- iii. Tingkat III, dalam rapat komisi/panitia Ad Hoc
- iv. Tingkat IV, dalam rapat paripurna

- 9. Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPR mempunyai suatu Sekretariat Jenderal yang berkedudukan sebagai kesekretariatan lembaga tertinggi negara

2) Presiden dan Wakil Presiden

Pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan presiden terdapat dalam pasal 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21 dan 22. Selanjutnya ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mengatur Presiden atau Wakil Presiden adalah :

- i. Ketetapan MPR No II/MPR/1973 tentang tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
- ii. Ketetapan MPR No VII/MPR/1973 tentang keadaan Presiden dan Wakil Presiden RI berhalangan. Ketetapan MPR No VI/MPR/1973 JO No III/MPR/1978 tentang kedudukan dan hubungan tata kerja lembaga-lembaga tertinggi dengan/atau antar lembaga-lembaga tinggi negara

Di samping ketetapan MPR tersebut di atas ada Ketetapan MPR lain yang mengatur Presiden dan Wakil Presiden, seperti :

- I. Ketetapan MPR No III/MPR/1993 tentang pertanggung jawaban Presiden selaku mandataris MPR
 - II. Ketetapan MPR No IV/MPR/1993 tentang pengangkatan Presiden
 - III. Ketetapan MPR No V/MPR/1993 tentang pengangkatan Wakil Presiden
1. Kedudukan
Presiden adalah mandataris MPR yang mempunyai kedudukan
 - i. Selaku kepala pemerintahan (pasal 4 (1) jo pasal 17)
 - ii. Selaku kepala negara (pasal 10 s/d 15) disamping itu sebagai institusi Presiden adalah lembaga tinggi negara (TAP MPR No VI/MPR/1973 jo No III/MPR/1978)
 2. Kewenangan dan tugas selaku kepala pemerintahan
 - a. Kekuasaan eksekutif
Menjalankan kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar 1945 pasal 4 (1)
Untuk melaksanakan undang-undang, Presiden mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah
 - b. Kekuasaan legislatif
Presiden menetapkan undang-undang dengan persetujuan Dewan dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintahan sebagai pengganti undang-undang (pasal 22 UUD 1945)
 3. Kewenangan dan tugas selaku kepala negara
 - a. Memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan bersenjata
 - b. Dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain

- c. Menyatakan keadaan bahaya, yang syarat-syarat dan akhirnya ditetapkan dengan undang-undang
 - d. Mengangkat duta dan konsul, serta menerima duta negara lain
 - e. Memberi grasi, amnesti, abolasi dan rehabilitasi
 - f. Memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan
 - g. Mengangkat ketua dan anggota lembaga tinggi negara
4. Pembantu Presiden
- a. Wakil Presiden
 - b. Menteri-menteri negara dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dibedakan :
 - i. Menteri koordinator ialah Menteri negara pembantu Presiden dengan tugas pokok mengkoordinasikan penyiapan dan penyusunan kebijaksanaan serta pelaksanaannya di bidang tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara
 - ii. Menteri yang memimpin suatu departemen ialah pembantu Presiden dalam bidang yang menjadi tugas kewajibannya di samping kedudukannya selaku pimpinan departemen.
 - iii. Menteri negara ialah pembantu presiden dengan tugas pokok menangani bidang tugas tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara yang tidak tertampung atau melampaui bidang tugas suatu departemennya.
5. Masa jabatan
- a. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dan diangkat untuk masa jabatan 5 tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali
 - b. Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan sebelum

masa jabatan selesai

6. Keadaan presiden dan/atau wakil presiden berhalangan

Dalam hal presiden dan/atau wakil presiden berhalangan, sebagaimana diatur dalam ketetapan MPR No VII/MPR/1973 adalah sebagai berikut:

- a. Yang dimaksud dengan berhalangan dalam ketetapan ini adalah berhalangan tetap dan berhalangan sementara
 - i. Yang dimaksud dengan berhalangan tetap dalam ketetapan ini adalah mangkat, berhenti atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatan
 - ii. Yang dimaksud dengan berhalangan sementara dalam ketetapan ini adalah keadaan berhalangan yang tidak termasuk pada butir (I) di atas
- b. Dalam hal Presiden berhalangan tetap
 - i. Dalam hal presiden berhalangan tetap, maka ia diganti oleh wakil Presiden sampai habis masa jabatannya
 - ii. Wakil Presiden sebelum memegang jabatan Presiden sebagaimana dimaksud pada butir (I) di atas bersumpah atau berjanji dihadapan Dewan Perwakilan Rakyat
 - iii. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat untuk maksud tersebut pada butir (2) diatas tidak mungkin mengadakan rapat, maka Wakil Presiden sebelum memegang Presiden bersumpah dan berjanji dihadapan Mahkamah Agung
- c. Dalam hal Presiden berhalangan sementara
 - i. Dalam hal ini Presiden berhalangan sementara, maka Presiden menugaskan wakil presiden untuk melaksanakan tugas-tugas Presiden

- ii. Apabila dalam hal yang dimaksud pada butir (1) diatas ini, Wakil Presiden dalam keadaan berhalangan, maka Presiden menunjuk seorang menteri untuk melaksanakan tugas-tugas Presiden
 - iii. Jangka waktu penugasan/penunjukan sebagaimana diamsud pada butir (1) dan (2) di atas ditentukan oleh Presiden
- d. Dalam hal Wakil Presiden berhalangan tetap
 - i. Dalam hal wakil Presiden berhalangan tetap, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan sidang istimewa untuk memilih dan mengangkat Wakil Presiden apabila presiden dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat memintanya
 - ii. Masa jabatan wakil presiden yang menggantikan presiden yang berhalangan tetap, akan berakhir bersamaan dengan masa jabatan Presiden yang dibantunya
- e. Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap
 - i. Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, Majelis Permusyawaratan Rakyat daam waktu selambat-lambatnya satu bulan Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap seudah menyelenggarakan sidang istimewa Majelis untuk memilih dan mengangkat presiden dan Wakil Presiden , yang masa jabatannya berakhir sesuai dengan masa jabatan Presdien dan Wakil Presiden yang digantikannya
 - ii. Sejak Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap, maka menteri-menteri yang memegang jabatan

menteri dalam negeri, menteri luar negeri dan menteri pertahanan keamanan secara bersama-sama melaksanakan jabatan pemangku sementara jabatan Presiden, yang pengaturan kerjanya ditentukan oleh menteri-menteri yang bersangkutan

- iii. Pemangku sementara jabatan presiden melaksanakan pekerjaan sehari-hari presiden sampai Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh Majelis memegang jabatannya

3) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Diatur berdasarkan pasal 2, 5, 11, 19, 20, 21, 22 dan 23 Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai penjabaran dari pasal 2 tersebut di atas dikeluarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1975 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 1985 sedangkan mengenai hubungan dan tata kerja antara DPR dengan lembaga tertinggi negara lainnya diatur dalam ketetapan MPR No VI/MPR/1973.

- 1. Kedudukan
DPR adalah lembaga tinggi negara yang berfungsi mengawasi pemerintah
- 2. Wewenang dan tugas
 - a. Bersama-sama dengan presiden membentuk Undang-Undang
 - b. Bersama-sama dengan Presiden menetapkan APBN
 - c. Melakukan pengawasan atas :
 - i. Pelaksanaan undang-undang

- ii. Pelaksanaan APBN serta pengelolaan keuangan negara
- iii. Kebijakan pemerintah
Sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan ketetapan-ketetapan MPR
- d. Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberikan persetujuan dengan pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh presiden
- e. Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh badan pemeriksa keuangan
- f. Melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh ketetapan MPR kepada DPR

Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang dan tugasnya DPR dapat mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan lembaga tinggi negara lainnya

3. Keanggotaan

- a. Jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 500 orang terdiri dari 400 orang terpilih dalam Pemilihan Umum, dan 100 orang diangkat yang berasal dari ABRI
- b. Anggota DPR terdiri atas golongan politik dan golongan karya/fungsional, yang jumlahnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- c. Golongan karya/fungsional diangkat oleh Presiden dan terdiri dari ABRI dan bukan ABRI
- d. Setiap anggota wajib menjadi salah satu anggota fraksi, yaitu :
 - i. Fraksi ABRI

- ii. Fraksi Karya Pembangunan
 - iii. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia
 - iv. Fraksi Persatuan Pembangunan, disingkat Fraksi Pembangunan
- 4. Hak DPR dan Hak Anggota
 - a. Hak DPR
 - i. Meminta keterangan kepada Presiden
 - ii. Mengadakan penyelidikan
 - iii. Mengadakan perubahan atas Rancangan Undang-undang
 - iv. Mengajukan pernyataan pendapat
 - v. Mengajukan seseorang jika ditentukan oleh suatu peraturan perundangan
 - vi. Meajukan Rancangan Undang-undang Usul Inisiatif
 - b. Hak anggota
 - i. Mengajukan pertanyaan
 - ii. Hak protokol dan hak keuangan
 - iii. Tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataannya dalam rapat DPR, baik terbuka maupun tertutup, yang diajukan secara tertulis atau lisa, kecuali jika anggota yang bersangkutan mengumumkan hal-hal dibicarakan dalam rapat tertutup dengan memperhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 98 ayat (3) lampiran surat keputusan DPR RI No. 10/DPR-RI/III/82-83 atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku
- 5. Alat kelengkapan
 - a. Pimpinan, terdiri dari : seorang ketua dan 4 orang wakil

ketua. Pimpinan bersifat kolektif dan mencerminkan fraksi-fraksi

b. Badan Musyawarah

- i. Dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap
- ii. Susunan keanggotaannya ditetapkan oleh rapat paripurna berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi
- iii. Mempunyai anggota pengganti sebanyak-banyaknya setengah dari jumlah anggota
- iv. Pimpinan badan musyawarah adalah pimpinan DPR
- v. Badan musyawarah mempunyai sebuah secretariat
- vi. Tugas
 - Menetapkan acara DPR untuk satu tahun sidang atau satu masa persidangan atau sebagian dari suatu masa sidang dan menetapkan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, termasuk jangka waktu penyelesaian RUU, dengan tidak mengurangi hak rapat paripurna untuk mengubahnya
 - Memberikan pendapat kepada pemimpin DPR dalam menentukan garis kebijaksanaan yang menyangkut pelaksanaan wewenang dan tugas DPR
 - Memberikan pendapat kepada pimpinan DPR dalam menentukan kebijaksanaan kerja sama antar parlemen
 - Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas masing-

masing alat kelengkapan tersebut.

- Melaksanakan hal-hal yang oleh Rapat Paripurna diserahkan kepada Badan Musyawarah.

a) Komisi

Komisi adalah suatu Kelompok kerja anggota DPR yang disusun atas dasar pembagian tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.

- 1) Komisi dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap
- 2) Jumlah komisi dan ruang lingkup tugas masing-masing ditetapkan oleh DPR. Pada dasarnya masing-masing Komisi membidangi tugas pemerintah dan pembangunan tertentu, sehingga masing-masing mencakup bidang tugas Departemen/Instansi pemerintah tertentu. Berdasarkan surat keputusan DPR RI Nomor: 14/DPR RI /IV/1992-1993 tanggal 7 Juni 1993 tentang penetapan Pasangan Kerja Komisi-komisi dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Komisi-komisi tersebut yaitu:

- a) Komisi I membidangi tugas: Departemen Luar Negeri , Departemen Hankam, Departemen Penerangan, ABRI, Wanhankamnas, BAKIN, Lembaga Sandi Negara.
- b) Komisi II membidangi tugas: Departemen Dalam Negeri, MENPAN, Menteri Negara/Sekretaris Negara, Menteri Negara/Sekretaris Kabinet, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN, LAN, ANRI, BAKN, BP-7,BPKP.
- c) Komisi III membidangi tugas: Departemen Kehakiman, Kejaksaan Agung.
- d) Komisi IV membidangi tugas: Departemen Pertanian, Departemen Transmigrasi dan PPH, Departemen Kahu-

tanah.

- e) Komisi V membidangi tugas: Departemen Perhubungan, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Parpostel, Menteri Negara Perumahan Rakyat, Dewan Telekomunikasi.
- f) Komisi VI membidangi tugas: Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Pertambangan dan Energi, Departemen Tenaga Kerja, Menteri Negara Penggerak Dana Investasi/Ketua BKPM.
- g) Komisi VII membidangi tugas: Departemen Keuangan, Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil, Bank Indonesia, Menteri Negara Urusan Pangan/Kepala Badan Urusan Logistik.
- h) Komisi VIII membidangi tugas: Departemen Kesehatan, Departemen Sosial, Menteri Negara Urusan Peranan Wanita, Menteri Negara Kependudukan/Kepala BKKBN.
- i) Komisi IX membidangi tugas: Departemen Agama, Departemen Pendidikan, dan Kebudayaan, Menteri Pemuda dan Olahraga, Perpustakaan Nasional.
- j) Komisi X membidangi tugas: Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS, Menteri Negara Lingkungan Hidup, Menteri Negara Riset dan Teknologi/Ketua BPPT/Kepala BPIS, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Biro Pusat Statistik, Badan Tenaga Atom Nasional, Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional, Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, Depanri.
- k) Komisi APBN membidangi tugas: Semua Departemen, semua Kantor Menteri Negara, dan semua Lembaga

Pemerintahan Non-Departemen dan kesekretariatan Jendral Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, sepanjang menyangkut masalah APBN.

3) Tugas Komisi

- a) Dibidang perundang-undangan, dibidang ini tugas Komisi adalah mengadakan pembahasan, persiapan, serta penyempurnaan, perumusan rancangan Undang-undang yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam BAB XIII Peraturan tata Tertib DPR.
- b) Dibidang Anggaran
 - Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya, bersama-sama dengan pemerintah.
 - Mengadakan pembahsan dan mengajukan usul penyempurnaan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya, bersama-sama dengan pemerintah.
 - Mengadakan pembahasan atas laporan Keuangan Negara dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya.
 - Memberikan bahan pemikiran kepada Komisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tentang hasil pembicaraan pendahu;uan dan hasil pembahasan sebagaimana tersebut sebelumnya.

c) Di Bidang Pengawasan

- Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, termasuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya.
 - Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya.
 - Menampung suara rakyat, termasuk surat-surat masuk, mengenai hal yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya.
- 4) Setiap anggota DPR, kecuali pimpinan DPR, harus menjadi anggota salah satu komisi
 - 5) Susunan dan keanggotaan komisi menurut perimbangan jumlah anggota fraksi.
 - 6) Komisi dibantu oleh sebuah sekretariat.

b) Badan Urusan Rumah Tangga

- 1) Dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan tetap, disingkat BURT.
- 2) Susunan keanggotaan ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi.
- 3) Anggota pengganti sebanyak-banyaknya setengah dari jumlah anggota BURT.
- 4) Tugas:
 - a) Membantu pimpinan DPR dalam menentukan kebijaksanaan kerumahtanggaan DPR termasuk kesejahteraan anggota dan pegawai Sekretariat Jendral DPR.

- b) Membantu pimpinan DPR dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretariat Jendral DPR baik atas penugasan oleh Pimpinan DPR dan/ atau Badan Musyawarah maupun atas prakarsa sendiri.
 - c) Membantu pimpinan DPR dalam menentukan kebijaksanaan Anggaran Belanja DPR.
 - d) Melaksanakan hal-hal lain yang berhubungan dengan masalah kerumah tanggaan DPR yang ditugaskan oleh Pimpinan DPR berdasarkan hasil Rapat Badan Musyawarah termasuk studi perbandingan bila dipandang perlu.
- 5) BURT dibantu oleh sebuah Sekretariat.
- c) Badan Kerja Sama Antar-Parlemen
 - 1) Dibentuk oleh DPR merupakan alat kelengkapan yang bersikap twtap dan disingkat BKSAP
 - 2) Susunan keanggotaannya ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi.
 - 3) Tugas:
 - a) Menggalang, membina, mengolah dan mengembangkan hubungan persahabatan dan kerja sama antar DPR dengan parlemen Negara lain, baik secara bilateral maupun secara multilateral, termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen-parlemen dan/atau anggota-anggota parlemen.
 - b) Mempersiapkan keberangkatan delegasi DPR ke luar negeri.
 - c) Mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan Kunjungan Parlemen Negara lain yang menjadi tamu DPR.

- d) Menghimpun data dan informasi mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan kerja sama Antar-Parlemen.
- e) Mengadakan evaluasi dan mengembangkan tindak lanjut dari hasil pelaksanaan tugas BKSAP, terutama hasil kunjungan delegasi DPR ke luar negeri.
- f) Memberikan saran dan usul kepada Pimpinan DPR tentang kerja sama Antar-Parlemen.
- d) Panitia
 - 1) Apabila dipandang perlu dapat dibentuk panitia, yang bersifat sementara yaitu:
 - a) Panitia Khusus dibentuk oleh DPR
 - b) Panitia Kerja dibentuk oleh kelengkapan DPR
 - 2) Susunan keanggotaan
 - a) Panitia Khusus, ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan Perimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi.
 - b) Panitia Kerja, ditetapkan oleh alat kelengkapan yang bersangkutan dan sedapat mungkin didasarkan Perimbangan anggota tiap-tiap Fraksi.
 - 3) Dapat ditetapkan adanya anggota pengganti.
 - 4) Panitia dibantu oleh sebuah Sekretariat.
 - 5) Jenis Rapat DPR:
 - a) Rapat Paripurna.
 - b) Rapat Paripurna Luar Biasa.
 - c) Rapat Fraksi.
 - d) Rapat Pimpinan DPR.
 - e) Rapat Badan Musyawarah.
 - f) Rapat Komisi.
 - g) Rapat Gabungan Komisi.

- h) Rapat BURT
 - i) Rapat BKSAP.
 - j) Rapat Panitia Khusus.
 - k) Rapat Panitia Kerja.
 - l) Rapat Kerja.
 - m) Rapat Dengar Pendapat.
 - n) Rapat Dengar Pendapat Umum.
- 6) DPR mempunyai sebuah Sekretariat Jendral yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara

4) Mahkamah Agung (MA)

Mahkamah Agung diatur berdasarkan Pasal 24 dan 25 UUD 1945. Sebagai penjabaran kedua pasal tersebut, maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Mahkamah Agung tentang Kedudukan, Fungsi, Tugas, dan Wewenang Mahkamah Agung. Selanjutnya mengenai hubungan dan tata kerja antara Mahkamah Agung dan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara lainnya diatur dalam ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 jo Tap MPR Nomor III/MPR/1978.

- 1) Kedudukan
 - a) Mahkamah Agung adalah Lembaga Tinggi Negara.
 - b) Mahkamah Agung adalah Pengadilan Tertinggi dari semua Lingkungan Peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh Pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.
 - c) Mahkamah Agung berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia.

2) Kekuasaan

Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:

- a) Permohonan Kasasi.
- b) Sengketa tentang kewenangan mengadili.
- c) Permohonan peninjauan kembali putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

3) Fungsi, Wewenang dan Tugas

Mahkamah Agung mempunyai beberapa fungsi, yaitu fungsi peradilan, fungsi pengawasan, fungsi peraturan dan fungsi pemberian nasehat yang masing-masing disertai dengan wewenang dan tugas tertentu.

a) Fungsi Peradilan

(1) Memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili:

- (a) Antara Pengadilan di lingkungan peradilan yang satu dengan pengadilan di lingkungan peradilan yang lain;
- (b) Antara dua Pengadilan yang ada dalam daerah hukum Pengadilan Tingkat Banding yang berlainan dengan lingkungan peradilan yang sama.
- (c) Antara dua Pengadilan Tingkat Banding di lingkungan peradilan yang sama atau antara lingkungan yang berlainan.

(2) Memutus dalam tingkat pertama dan terakhir, semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku.

- (3) Memeriksa dan memutus permohonan peninjauan kembali pada tingkat pertama dan terakhir atas putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:
 - (a) Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh Hakim Pidana dinyatakan palsu.
 - (b) Apabila setelah perkara diputus, ditemukan, surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan.
 - (c) Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari yang dituntut.
 - (d) Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya.
 - (e) Apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain.
- (4) Memutus permohonan kasasi terhadap putusan Pengadilan Tingkat Banding atau tingkat Terakhir dari semua lingkungan Peradilan.
- (5) Dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua

Lingkungan Peradilan karena:

- (a) Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang.
- (b) Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku.
- (c) Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundangan yang mengancam kalalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.
- (d) Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan bekum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya.
- (e) Apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu hal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatannya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lainnya.
- (f) Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan hakim atau kekeliruan yang nyata.

b) Fungsi Pengawasan

- (1) Melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan disemua lingkungan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman.
- (2) Mengawasi tingkah laku dan perbuatan para Hakim disemua lingkungan peradilan dalam menjalankan tugasnya.
- (3) Meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dalam teknis peradilan dari semua lingkungan peradilan.
- (4) Memberi petunjuk, teguran atau peringatan yang dipandang perlu kepada pengadil dari semua

lingkungan peradilan.

- (5) Pengawasan dan kewenangan sebagaimana dimaksudkan dalam butir (1) sampai dengan butir (4) tidak boleh mengurangi kebebasan Hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.
- (6) Meminta keterangan dari dan memberikan petunjuk kepada pengadilan disemua lingkungan peradilan dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan Pasal 25 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- (7) Bersama-sama pemerintah melakukan pengawasan atas penasihat Hukum dan Notaris.

c) Fungsi Peraturan

- (1) Menguji secara material hanya terhadap peraturan perundangan di bawah undang-undang.
- (2) Menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari pada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.
- (3) Mengatur lebih lanjut hal-hal yang perlu dilakukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang Nomor 14/ Tahun 1985.

d) Fungsi Pemberian Nasehat

- (1) Memberikan nasihat hukum kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi.

- (2) dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Nefara yang lain.

Di samping tugas dan kewenangan tersebut di atas Mahkamah Agung dapat diserahi tugas dan kewenangan lain berdasarkan undang-undang.

- 4) Susunan Mahkamah Agung
 - a) Mahkamah Agung terdiri dari:
 - (1) Pimpinan yang terdiri dari:
 - (a) Seorang Ketua
 - (b) Seorang Wakil Ketua
 - (c) Beberapa orang Ketua Muda
 - (2) Hakim anggota, yaitu Hakim Agung.
 - (3) Kepaniteraan Mahkamah Agung yang terdiri dari ;
 - (a) Seorang Panitera
 - (b) Seorang Wakil Panitera
 - (c) Beberapa orang Panitera Muda
 - b) Pengangkatan dan pemberhentian
 - (1) Hakim Agung di angkat oleh Presiden selaku Kepala Negara, dari daftar nama calon yang di usulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat daftar nama calon tersebut diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kepada Presiden selaku Kepala Negara Setelah Dewan Perwakilan Rakyat mendengar pendapat Mahkamah Agung dan Pemerintah.
 - (2) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara diantara Hakim Agung yang di usulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
 - (3) Ketua Muda Mahkamah Agung di angkat oleh Presiden selaku Kepala Negara diantara Hakim Agung yang di

usulkan oleh Mahkamah Agung.

- (4) Untuk mengisi lowongan jabatan Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung, diusulkan masing-masing 2 (dua) orang calon.
- (5) Hakim Agung Tidak Boleh merangkap menjadi:
 - (a) Pelaksana putusan Mahkamah Agung.
 - (b) Wali, Pengampun, dan pejabat yang berkaitan dengan suatu perkara yang akan atau sedang diperiksa olehnya.
 - (c) Penasihat Hukum.
 - (d) Pengusaha.
- (6) Kecuali larangan perangkapan jabatan lain yang diatur dalam undang-undang, maka jabatan yang tidak boleh di rangkap oleh Hakim Agung selain jabatan tersebut di atas diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.
- (7) Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung diberhentikan dengan hormat
- (8) Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung yang meninggal dunia dengan sendirinya diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden selaku Kepala Negara.
- (9) Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul Mahkamah Agung dengan alasan:
 - (a) Dipidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan.
 - (b) Melakukan perbuatan tercela.

- (c) Terus-Menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya.
 - (d) Melanggar sumpah atau janji jabatan.
 - (e) Melanggar larangan tentang perangkapan jabatan.
Pengusulan pemberhentian tidak hormat dengan alasan tersebut di atas dilakukan setelah yang bersangkutan diberi kesempatan secukupnya untuk membela diri didepan Majelis Kehormatan Mahkamah Agung, yang pembentukan, susunan, dan tata kerjanya diatur oleh Mahkamah Agung.
- (10) Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung sebelum diberhentikan tidak dengan hormat dapat diberhentikan sementara dari jabatannya oleh Presiden selaku Kepala Negara.
 - (11) Apabila terdapat seorang Hakim Agung ada perintah penangkapan yang diikuti dengan penahanan, dengan sendirinya Hakim Agung tersebut diberhentikan dengan sementara dari jabatannya.
 - (12) Apabila seorang Hakim Agung dituntut di muka Pengadilan dalam perkara pidana seperti tercantum dalam Pasal 21 ayat 4 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tanpa ditahan, maka ia dapat diberhentikan sementara dari jabatannya.
 - (13) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberhentian dengan hormat, pemberhentian dengan hormat, dan pemberhentian sementara, serta hak-hak pejabat yang diberhentikan diatur dengan peraturan pemerintah.

- c) Kepaniteraan/Sekretariat Jendral Mahkamah Agung
- (1) Kepaniteraan/Sekretariat Jendral Mahkamah Agung merupakan unsure pembantu pimpinan.
 - (2) Kepaniteraan/Sekretariat Jendral Mahkamah Agung mempunyai tugas pelayanan dibidang administrasi peradilan dan di bidang administrasi umum kepada Mahkamah Agung dalam melaksanakan tugas, wewenanganya dan menyelenggarakan pembinaan administrasi organisasi serta tatalaksana terhadap seluruh unsur di lingkungan Kepaniteraan/Sekretariat Jendral.
 - (3) Panitera Mahkamah Agung merangkap Sekretaris Jendral Mahkamah Agung.
 - (4) Susunan Organisasi Kepaniteraan/Sekretariat Jendral Mahkamah Agung RI yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1985 terdiri atas:
 - (a) Direktorat Perdata
 - (b) Direktorat Perdata Agama
 - (c) Direktorat Tata Usaha Negara
 - (d) Direktorat Pidana
 - (e) Direktorat Hukum dan Peradilan
 - (f) Biro Umum
 - (g) Biro Keuangan
 - (h) Biro Kepegawaian
 - (i) Kelompok fungsional yang terdiri dari:
 - Tenaga Ahli
 - Hakim Yustisial
 - 5) Dewan Pertimbangan Agung (DPA)
Berdasarkan pasal 16 Undang-Undang Dasar 1945 dan sebagai penjabaran dari pasal tersebut dikeluarkan Undang-

Undang No. 3 tahun 1967 tentang kedudukan dan tugas Dewan Pertimbangan Agung, yang kemudian diadakan perubahan dan penyempurnaan dengan undang-undang No. 4 tahun 1987. Selanjutnya mengenai kedudukan dan hubungan tata kerja antara DPA dengan lembaga tertinggi negara lainnya diatur dalam ketetapan MPR No VI/MPR/1973 jo TAP MPR No III/MPR/1978.

1. Kedudukan
DPA adalah lembaga tinggi negara dan berfungsi sebagai badan penasihat Presiden/Pemerintah.
2. Wewenang dan tugas
 - a. Berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan presiden
 - b. Berhak mengajukan usul-usul kepada presiden/pemerintah
 - c. Berkewajiban mengajukan pertimbangan-pertimbangan kepada Presiden/Pemerintah
3. Keanggotaan
 - a. Susunan anggota DPA meliputi unsur-unsur dari kehidupan masyarakat dan terdiri atas tokoh-tokoh :
 - i. Politik
 - ii. Karya
 - iii. Daerah
 - iv. Nasional
 - b. Jumlah anggota sebanyak-banyaknya 45 orang termasuk pimpinan DPA
 - c. Pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Presiden

- i. Pengangkatan untuk masa jabatan 5 tahun
 - ii. Berhenti bersama-sama
- 4. Pimpinan
 - a. Terdiri dari seorang ketua dan 4 orang wakil ketua, dan merupakan kesatuan pimpinan secara kolektif
 - b. Dipilih dan anggota-anggota DPA, serta diangkat oleh presiden atasusul DPA
 - c. Ketua dan wakil ketua berdomisi di tempat kedudukan DPA
- 5. Alat kelengkapan terdiri atas :
 - a. Badan pekerja
 - i. Merupakan badan kelengkapan yang bersifat tetap dan mempunyai peranan utama dalam masa antar siding
 - ii. Terdiri dari :
 - Ketua dan wakil-wakil ketua DPA, sebagai pimpinan badan pekerja
 - Wakil-wakil ketua komisi
 - Seorang anggota dan masing-masing komisi
 - Jika dianggap perlu dapat ditambah dengan anggota-anggota DPA lainnya
 - Sekretaris Jenderal DPA karena jabatannya adalah sekretaris badan pekerja
 - iii. Tugas
 - Menetapkan program kerja DPA
 - Mengatur pekerjaan DPA, menetapkan masa sidang beserta tema dan acaranya

dengan tidak mengurangi hak DPA untuk mengubahnya

- Mempelajari masalah yang tercantum dalam permintaan pertimbangan yang diajukan oleh Presiden
- Mengikuti perkembangan masalah-masalah kenegaraan dan kemasyarakatan serta mengikuti secara terus-menerus kebijaksanaan presiden/pemerintahan di segala bidang, antara lain mengikuti pembahasan rancangan undang-undang, baik sebelum disampaikan kepada DPR maupun selama dibicarakan di DPR
- Mengikuti, mempelajari, dan mengansalisa secara seksama masalah-masalah nasional dan internasional yang penting serta suara-suara dan pendapat-pendapat dalam masyarakat
- Menetapkan naskah-naskah bahan sidang DPA
- Mengikuti pelaksanaan dan/atau perkembangan pertimbangan-pertimbangan/usul yang telah disampaikan kepada presiden/pemerintahan
- Membahas rancangan sementara anggaran belanja DPA yang diajukan oleh Badan Urusan Rumah Tangga untuk kemudian menetapkan sebagai Rancangan Anggaran Belanja DPA guna disampaikan kepada pemerintah
- Menyusun rancangan pertimbangan DPA

berdasarkan pokok-pokok pikiran yang telah diputuskan oleh sidang DPA

- Menyusun risalah kegiatan tahunan DPA tentang pekerjaan yang telah dilaksanakan

b. Komisi

- Komisi merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap dan terdiri dari komisi-komisi
 - Politik
 - Ekonomi
 - Kesejahteraan rakyat
 - Pertahanan keamanan
- Ruang lingkup bidang tugas komisi ditetapkan oleh DPA
- Susunan masing-masing komisi :
 - Seorang ketua, yang dijabat oleh salah seorang wakil ketua DPA
 - Seorang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh para anggota komisi yang bersangkutan
 - Anggota yang jumlahnya ditetapkan oleh pimpinan DPA setelah mendengar pendapat anggota DPA berdasarkan ketentuan masing-masing komisi mempunyai jumlah yang seimbang sesuai dengan jumlah dan susunan anggota DPA
 - Sekretaris komisi adalah pegawai sekretaris DPA
- Pengangkatan dan penggantian wakil ketua komisi ditetapkan oleh pimpinan DPA atas usul komisi yang bersangkutan
- Kecuali ketua semua anggota DPA wajib menjadi anggota salah satu komisi

Sesuai dengan kepentingan seorang anggota dapat menangkap menjadi anggota sebanyak-banyaknya w
komisi.

Seorang anggota dapat menyampaikan permintaan kepada pimpinan DPA untuk pindah ke lain komisi, dengan ketentuan :

- Telah menjadi anggota komisi yang bersangkutan sekurang-kurangnya selama 1 tahun
- Perpindahan tersebut tidak akan mengubah pertimbangan jumlah anggota komisi
- Perpindahan ketua dan wakil ketua komisi ke lain komisi harus dengan menjaga gar tidak mengganggu kelancaran tugas Badan Pekerja

6. Tugas

- Menetapkan rencana kerja masing-masing sesuai dengan program kerja DPA
- Melakukan semua tugas atas keputusan DPA
- Mengadakan konsultasi dengan instansi-instansi pemerintah dan badan-badan lainnya
- Mendengarkan suara rakyat mengenai hal-hal yang masuk urusan komisi masing-masing
- Menyampaikan laporan dan usul-usul kepada Badan Pekerja tentang hal-hal yang dianggap perlu untuk diusulkan dalam acara sidang DPA

c. Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)

i. BURT dibentuk tiap tahun oleh sidang DPA

ii. Susunannya terdiri dari :

- Seorang wakil ketua DPA sebagai ketua
- Seorang wakil dan masing-masing komisi sebagai

anggota, yang seorang diantaranya dipilih menjadi wakil ketua yang dipilih di antara anggota

- Sekretaris jenderal DPA karena jabatannya adalah sekretaris BURT

iii. Tugas

- Secara aktif memberi saran-saran kepada pimpinan DPA tentang kebijaksanaan dan garis-garis umum yang menyangkut tata kerja/organisasi DPA
 - Memeriksa rancangan sementara Anggaran Belanja DPA yang diajukan oleh sekretariat jenderal DPA dengan memperhatikan pendapat komisi, untuk selanjutnya setelah disetujui diteruskan kepada Badan Pekerja melalui pimpinan DPA untuk mendapat pengesahannya.
 - Mengawasi penggunaan Anggaran Belanja DPA dalam garis besarnya melaporkannya kepada sidang DPA.
 - Mengikuti pelaksanaan peraturan-peraturan tentang kedudukan keuangan ketua, wakil-wakil ketua, dan anggota-anggota DPA
 - Menetapkan garis-garis kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan anggota serta pegawai sekretariat jenderal DPA.
- d. Sekretariat jenderal DPA adalah alat kelengkapan DPA dan merupakan kesekretariatan lembaga tinggi negara.
- e. Panitia Ad Hoc, panitia perumusan dan panitia lain.
- i. Pimpinan DPA dapat membentuk panitia Ad Hoc, panitia lainnya yang dianggap perlu, yang anggotanya terdiri dari anggota DPA.
 - ii. Panitia Ad Hoc bertugas untuk melakukan penelitian terhadap suatu masalah atau melakukan tugas-tugas khusus lainnya.

- iii. Panitia perumusan bertugas merumuskan pokok-pokok pikiran tentang suatu masalah yang dikemukakan oleh para anggota baik dalam suatu sidang maupun rapat badan pekerja.
 - iv. Tugas-tugas tertentu di luar panitia Ad Hoc dan panitia perumusan dapat dilaksanakan oleh panitia lain yang dibentuk menurut keperluan.
 - v. Panitia Ad Hoc, panitia perumusan dan panitia-panitia lain dibubarkan setelah tugasnya dianggap selesai.
 - f. Tenaga ahli yang dapat diangkat oleh pimpinan DPA untuk jangka waktu tertentu dalam rangka membantu pelaksanaan tugas DPA.
7. Persidangan dan rapat-rapat
- i. Masa sidang adalah rangkaian rapat paripurna.
 - ii. Sidang adalah rapat paripurna dan mempunyai kekuasaan tertinggi dalam DPA.
 - iii. Rapat ialah pertemuan resmi yang diadakan oleh badan-badan kelengkapan DPA atau panitia yang dibentuk oleh DPA.
 - iv. Kecuali apabila DPA menentukan lain, maka pembicaraan-pembicaraan bersifat rahasia.
- 6) Badan Pemeriksa Keuangan (BEPEKA)

BEPEKA diatur berdasarkan pasal 23 ayat 5 UUD 1945, selanjutnya sebagai penjabaran dari pasal tersebut di atas dikeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 jo SK Ketua BEPEKA Nomor 80/SK/K/1982 tentang kedudukan Tugas, Kewajiban, Wewenang dan keanggotaan BEPEKA, sedangkan mengenai hubungan dan Tata Kerja antar BEPEKA dengan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara lainnya diatur dalam

Ketetapan MPR Nomor VI MPR/1973 jo Tap MPR RI Nomor III/MPR/1978.

1) Kedudukan

BEPEKA adalah sebuah Lembaga Tinggi Negara yang bertugas memeriksa tanggung jawab keuangan Negara.

2) Tugas, Kewajiban, Wewenang, dan Fungsi:

a) BEPEKA mempunyai tugas pokok untuk memeriksa:

- (1) Tanggung jawab pemerintah tentang keuangan atau kekayaan Negara.
- (2) Semua pelaksanaan APBN, APBD, anggaran BUMN dan anggaran BUMD berdasarkan atas ketentuan Undang-Undang.

b) BEPEKA berkewajiban untuk memberitahukan:

- (1) Hasil pemeriksaan kepada DPR dan Pemerintah.
- (2) Perbuatan yang merugikan Keuangan Negara kepada Pemerintah dan khusus persoalan pidana ke Kepolisian/Kejaksaan.

c) Dalam rangka pelaksanaan tugas dan kewajiban di atas BEPEKA berwenang untuk meminta keterangan yang wajib diberikan oleh setiap orang, badan/ Instansi Pemerintah dan Badan Swasta, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang.

d) Untuk pelaksanaan tugasnya, BEPEKA mempunyai fungsi utama sebagai berikut:

- (1) Fungsi Operatif, yakni melaksanakan pengawasan dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan Negara sesuai dengan wewenang yang ditetapkan dalam Undang-Undang 1945.
- (2) Fungsi Rekomendasi, yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah tentang

penguasaan, pengelolaan, dan oertanggung jawaban keuangan Negara.

- (3) Fungsi Yudikatif, yakni menyelenggarakan proses tuntutan perbendaharaan terhadap bendaharawan yang salah atau alpa sehingga mengakibatkan kerugian bagi Negara dan mengikuti pelaksanaan proses ganti rugi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap Pegawai Negeri bukan bendaharawan yang karena perbuatan melanggar hukum atau melalaikan kewajibannyatelah menimbulkan kerugian bagi Negara.

3) Bentuk Keanggotaan Tugas dan Kewajiban Tugasnya:

a) BEPEKA berbentuk Dewan, yang selanjutnya disebut Badan

b) Keanggotaan Badan:

- (1) Terdiri atas:
 - (a) Seorang Ketua merangkap anggota.
 - (b) Seorang Wakil Ketua merangkap anggota.
- (2) Ketua, Wakil Ketua dan anggota diangkat oleh Presiden atas usul DPR dengan tiga orang calon untuk setiap lowongan.
- (3) Pengangkatan tersebut untuk masa jabatan 5 tahun dan dapat diangkat kembali setiap kali untuk masa jabatan 5 tahun.
- (4) Apabila karena berakhirnya masa jabatan anggota akan terjadi kekosongan dalam keanggotaan, maka jabatan anggota-anggota diperpanjang sampai terselenggaranya pengangkatan atau atau sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang anggota.
- (5) Untuk menjamin kontinuitas dan tanpa

mengabaikan kebutuhan akan penyegaran, maka untuk setiap pergantian keanggotaan sedapat-dapatnya 3 orang anggota lama diangkat kembali.

c) Badan Berkewajiban:

- (1) menetapkan kebijaksanaan tentang pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan Negara baik jangka panjang, menengah, maupun jangka pendek dan mengendalikan pelaksanaannya.
- (2) Melakukan penelitian dan penganalisaan terhadap pelaksanaan peraturan perundangan dibidang keuangan Negara.
- (3) Menetapkan gagasan untuk memberikan rekomendasi kepada pemerintah dalam hal-hal tertentu dibidang keuangan Negara.
- (4) Melakukan tuntutan perbendaharaan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dan dalam hal pemerintah melaksanakan proses tuntutan ganti rugi. Badan memberikan pertimbangan kepada pemerintah.
- (5) Menetapkan kebijaksanaan dibidang pendidikan dan latihan pegawai BEPEKA khususnya mengenai pendidikan dan latihan yang menyangkut pengwasan dan pemeriksaan keuangan Negara.

d) Pembagian tugas pembinaan Badan.

- (1) Ketua adalah Pembina Umum seluruh BEPEKA.
- (2) Wakil Ketua adalah Pembina Inspektur Utama/ Inspektur Utama.
- (3) Anggota lain adalah pembina-pembina Oditorat

dan perwakilan BEPEKA.

(4) Tiap anggota dapat diberikan tugas khusus menurut pembinaan fungsional.

e) Sidang-sidang dan masalah yang dibahas.

(1) Kecuali ditetapkan lain, untuk membahas permasalahan-permasalahn. Badan mengadakan sidang sekurang-kurangnya sekali seminggu.

(2) Masalah-masalah yang dibahas:

(a) Rencana Kerja Lima tahun.

(b) Rencana Keja Tahunan.

(c) Rekomendasi kepada Pemerintah.

(d) Nota Hasil Pemeriksaan.

(e) Buku Hasil Pemeriksaan.

(f) Perumusan Kebijakanaksanaan Kepegawaian termasuk pendidikan dan latihan.

4) Sekretariat Jendral BEPEKA

Sekretariat Jendral BEPEKA adalah alat kelengkapan BEPEKA dan merupakan Lembaga Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara.

3.3 Hubungan antara Lembaga-lembaga Negara

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara terjadi hubungan antara Lembaga Negara yang satu dengan yang lain. Hubungan tesebut diatur dalam UUD 1945, TAP MPR No. 5 Tahun 1973, Undang-undang No. 5 Tahun 1984, Undang-undang No. 2 Tahun 1985.

a. Presiden dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- 2) Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan oleh oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum habis masa jabatannya, karena:
 - a) Atas permintaan sendiri.
 - b) Berhalangan tetap .
 - c) Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara.
- 3) Presiden adalah Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat yang wajib melaksanakan Garis-garis Besar Hukum Negara dan putusan-putusan Majelis lainnya.
- 4) Presiden ialah penyelenggara Kekuasaan Pemerintah Negara Tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 5) Presiden tidak neben akan tetapi untergeordnet kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 6) Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis.
 - a) Pada akhir masa jabatannya memberikan pertanggung jawaban atas Pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau Majelis di hadapan Sidang Majelis.
 - b) Dihadapan Sidang Istimewa Majelis yang Khusus diadakan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaa haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang-undang Dasar dan Majelis.
- 7) Presiden dapat menyusun dan menyampaikan konsep naskah Garis-garis Besar Haluan Negara untuk bahan pertimbangan bagi Majelis.
- 8) Apabila Wakil Presiden berhalangan tetap, Presiden dan/ atau Majelis Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk memilih Wakil Presiden.

- b. Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
 - 1) Anggota DPR juga anggota MPR.
 - 2) DPR dapat mengundang MPR untuk Sidang Istimewa.
- c. Presiden dengan Dewan Perwakilan Agung (DPA)
 - 1) DPA wajib memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden.
 - 2) DPA berhak mengajukan usul kepada pemerintah.
- d. Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
 - 1) Presiden dengan persetujuan DPR membentuk undang-undang .
 - 2) Presiden bersama-sama DPR dapat menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
 - 3) Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain.
 - 4) Presiden dengan DPR bekerja sama tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.
 - 5) DPR berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dalam melaksanakan Haluan Negara.
 - a) Apabila Presiden sungguh-sungguh dianggap melanggar Haluan Negara, maka DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden.
 - b) Apabila dalam waktu tiga bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum tersebut, maka DPR menyampaikan memorandum kedua.
 - c) Apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tidak diindahkan oleh Presiden, maka DPR dapat meminta MPR mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban.

- 6) Apabila Wakil Presiden berhalangan tetap Presiden dan/atau DPR dapat meminta MPR mengadakan sidang istimewa Untuk memilih Wakil Presiden.
 - 7) Dalam hal Presiden berhalangan tetap, maka diganti oleh Wakil Presiden sampai masa jabatannya. Sebelum memegang jabatan Presiden, Wakil Presiden bersumpah atau berjanji dihadapan DPR
 - 8) Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR.
 - 9) Presiden mengangkat Ketua dan Anggota Mahkamah Agung dan Ketua serta Anggota BEPEKA yang calon-calonnya di usulkan oleh DPR.
- e. Presiden dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BEPEKA)
- 1) BEPEKA memeriksa semua pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
 - 2) Presiden mengangkat Ketua dan Anggota BEPEKA dari calon-calon yang diusulkan DPR.
- f. Presiden dengan Mahkamah Agung (MA)
- 1) Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan pertimbangan hukum kepada Lembaga lembaga Tinggi Negara, baik diminta maupun tidak.
 - 2) Mahkamah Agung memberikan nasihat hukum kepada Presiden/Kepala Negara untuk pemberian/penolakan grasi.
 - 3) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara material hanya terhadap peraturan perundangan dibawah undang-undang.
 - 4) Dalam hal Presiden berhalangan tetap, maka ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.

- a) Sebelum memegang jabatan Presiden, ia bersumpah atau berjanji dihadapan DPR.
- b) Apabila DPR untuk maksud tersebut tidak mungkin mengadakan rapat. Sebelum memegang jabatan Presiden ia bersumpah atau berjanji di hadapan Mahkamah Agung.
- 5) Presiden mengangkat Ketua, Wakil Ketua dan anggota Mahkamah Agung.
- g. Dewan Perwakilan Agung dengan Mahkamah Agung (MA)
 - 1) Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan Hukum kepada Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, baik diminta maupun tidak.
 - 2) Mahkamah Agung dapat mengambil sumpah atau janji kepada Ketua dan anggota DPA.
- h. Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BEPEKA)
 - 1) Hasil pemeriksaan BEPEKA diberitahukan kepada DPR.
 - 2) Cara-cara pemberitahuan lebih lanjut ditentukan pimpinan BEPEKA dengan memperhatikan peraturan perundangan yang berlaku.
- i. Dewan Perwakilan Rakyat dengan Mahkamah Agung (MA)
 - 1) Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan hukum kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara, baik diminta maupun tidak.
 - 2) Ketua dan Wakil Ketua dan anggota Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara diantara Hakim Agung yang di usulkan DPR
 - 3) Pengambilan sumpah/janji keanggotaan DPR dilakukan Ketua Mahkamah Agung dalam Rapat Paripurna DPR.
- j. BPK dengan Mahkamah Agung (MA)

- 1) Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan hukum kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara, baik diminta maupun tidak.
 - 2) Pengambilan sumpah/janji keanggotaan BPK dilakukan ketua Mahkamah Agung.
- k. DPR dengan Presiden, DPD, dan MK.
- 1) Anggota DPR terdiri dari DPR dan DPD. Perbedaan keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya, DPR untuk mewakili rakyat sedangkan DPD untuk mewakili daerah.
 - 2) Pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya untuk menguatkan posisi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif maka pada Pasal 20 ayat (5) ditegaskan bahwa dalam hal RUU yang disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, sah menjadi UU dan wajib diundangkan.
 - 3) Dalam hubungan dengan DPD, terdapat hubungan kerja dalam hal ikut membahas RUU yang berkaitan dengan bidang tertentu, DPD memberikan pertimbangan atas RUU tertentu, dan menyampaikan hasil pengawasan pelaksanaan UU tertentu pada DPR.
 - 4) Dalam hubungannya dengan Mahkamah Konstitusi, terdapat hubungan tata kerja yaitu dalam hal permintaan DPR kepada MK untuk memeriksa pendapat DPR mengenai dugaan bahwa Presiden bersalah. Disamping itu terdapat hubungan tata kerja lain misalnya dalam hal apabila ada sengketa dengan lembaga negara lainnya, proses pengajuan calon hakim konstitusi, serta proses pengajuan pendapat DPR yang menyatakan bahwa Presiden bersalah

untuk diperiksa oleh MK.

- l. DPD dengan DPR, BPK, dan MK
 - 1) Tugas dan wewenang DPD yang berkaitan dengan DPR adalah dalam hal mengajukan RUU tertentu kepada DPR, ikut membahas RUU tertentu bersama dengan DPR, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tertentu, dan menyampaikan hasil pengawasan pelaksanaan UU tertentu pada DPR. Dalam kaitan itu, DPD sebagai lembaga perwakilan yang mewakili daerah dalam menjalankan kewenangannya tersebut adalah dengan mengedepankan kepentingan daerah.
 - 2) Dalam hubungannya dengan BPK, DPD berdasarkan ketentuan UUD menerima hasil pemeriksaan BPK dan memberikan pertimbangan pada saat pemilihan anggota BPK.
 - 3) Ketentuan ini memberikan hak kepada DPD untuk menjadikan hasil laporan keuangan BPK sebagai bahan dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangan yang dimilikinya, dan untuk turut menentukan keanggotaan BPK dalam proses pemilihan anggota BPK. Disamping itu, laporan BPK akan dijadikan sebagai bahan untuk mengajukan usul dan pertimbangan berkenaan dengan RUU APBN.
 - 4) Dalam kaitannya dengan MK, terdapat hubungan tata kerja terkait dengan kewenangan MK dalam hal apabila ada sengketa dengan lembaga negara lainnya.
- m. Hubungan antara Mahkamah Konstitusi dengan Presiden, DPR, BPK, DPD, MA, KY
 - 1) Kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan

ketentuan Pasal 24C ayat (1) dan (2) adalah untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Disamping itu, MK juga wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden atau Wakil Presiden menurut UUD.

- 2) Dengan kewenangan tersebut, jelas bahwa MK memiliki hubungan tata kerja dengan semua lembaga negara yaitu apabila terdapat sengketa antar lembaga negara atau apabila terjadi proses judicial review yang diajukan oleh lembaga negara pada MK.

n. BPK dengan DPR dan DPD

- 1) BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara dan hasil pemeriksaan tersebut diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD. dengan pengaturan BPK dalam UUD, terdapat perkembangan yaitu menyangkut perubahan bentuk organisasinya secara struktural dan perluasan jangkauan tugas pemeriksaan secara fungsional. Karena saat ini pemeriksaan BPK juga terhadap pelaksanaan APBN di daerah-daerah dan harus menyerahkan hasilnya itu selain DPR juga pada DPD dan DPRD.
- 2) Selain dalam kerangka pemeriksaan APBN, hubungan BPK dengan DPR dan DPD adalah dalam hal proses pemilihan anggota BPK.

- o. Hubungan antara Komisi Yudisial dengan MA
 - 1) Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24B ayat (1) menegaskan bahwa calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapat persetujuan. Keberadaan Komisi Yudisial tidak bisa dipisahkan dari kekuasaan kehakiman. Dari ketentuan ini bahwa jabatan hakim merupakan jabatan kehormatan yang harus dihormati, dijaga, dan ditegakkan kehormatannya oleh suatu lembaga yang juga bersifat mandiri. Dalam hubungannya dengan MA, tugas KY hanya dikaitkan dengan fungsi pengusulan pengangkatan Hakim Agung, sedangkan pengusulan pengangkatan hakim lainnya, seperti hakim MK tidak dikaitkan dengan KY.

BAB IV

KEKUASAAN, TUGAS DAN WEWENANG PEMERINTAHAN

4.1 Kekuasaan

Pemerintah merupakan sesuatu yang pasti ada dalam suatu kelompok manusia atau yang disebut organisasi. Kitapun hidup dalam suatu masyarakat yang memiliki bentuk organisasi masyarakat yang terkait dengan pemerintahan. Misalnya saja dari segi kebudayaan umum pemerintah dan lembaga organisasi lain di Indonesia adalah ramah tamah dan suka berbasa-basi, serta menjunjung tinggi nilai kebersamaan atau kelompok, lain halnya dengan orang barat yang tanpa basa-basi dan bersifat individualis. Kebudayaan yang kita miliki secara tidak sadar atau tidak akan mempengaruhi sikap dan perilaku kita dalam berbagai aspek kehidupan.

Tidak berbeda dengan budaya pemerintah yang mempengaruhi masyarakatnya, maka budaya organisasi juga akan mempengaruhi sikap dan perilaku semua anggota organisasi tersebut. Budaya yang kuat dalam organisasi dapat memberikan paksaan atau dorongan kepada para anggotanya untuk bertindak atau berperilaku sesuai dengan yang diharapkan oleh organisasi. Dengan adanya ketaatan atas aturan dan juga kebijakan-kebijakan pemerintah tersebut maka, diharapkan bisa mengoptimalkan kinerja dan pelayanan di masyarakat untuk mencapai tujuan organisasi (pemerintah) .

Kekuasaan secara umum adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk memengaruhi perilaku seseorang atau kelompok lain, sesuai dengan keinginan para pelaku.

Kekuasaan adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (pemerintah, mewakili, mengutus dsb) sesuatu.

Kusnardi dan Harmailly Ibrahim memaknai pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkinkan ada koordinasi atau kerjasama

Pada hakekatnya pembagian kekuasaan dapat dibagi ke dalam dua cara, yaitu (Zul Afdi Ardian, 1994: 62).

Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya. Maksudnya pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintah, misalnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam suatu negara federal.

Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dalam pembagian ini lebih menitikberatkan pada pembeda antara fungsi pemerintah yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia tidak terlepas dari ajaran Trias Politica Montesquieu. Ajaran Trias Politica tersebut adalah ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga yaitu Legislatif, Eksekutif, Yudikatif yang kemudian masing-masing kekuasaan tersebut dalam pelaksanaannya diserahkan kepada satu badan mandiri, artinya masing-masing badan itu satu sama lain tidak dapat saling mempengaruhi dan tidak dapat saling meminta pertanggung jawaban.

4.2 Tugas

Tugas adalah sesuatu yang wajib di kerjakan atau suatu perintah yang telah ditentukan untuk dilakukan. Pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang, Pekerjaan yang dibebankan, dan hendaklah dijalankan sesuai dengan fungsi masing-masing.

Tugas-tugas pemerintah adalah tugas-tugas negara yang dilimpahkan atau dibebankan kepada pemerintah guna mencapai tujuan negara.

Tugas negara lainnya dipegang oleh majelis permusyawaratan rakyat, legislatif (DPR) Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga Tinggi lainnya.

Tugas dan Fungsi pemerintah antara lain sebagai berikut:

1. Bidang Pemerintahan

Mengembangkan dan menegakan Persatuan Nasional dan Territorial dengan menggunakan wibawa dan kekuasaan Negara melalui:

- Peraturan perundang-undangan
- Pembinaan masyarakat
- Kepolisian
- Peradilan

2. Bidang Administrasi Negara

Tugas ini berupa penyelenggaraan atau pelaksanaan kehendak-kehendak (strategi, policy) serta keputusan pemerintah, menyelenggarakan dan menjalankan undang-undang juga pengendalian situasi dan kondisi negara, dapat mengetahui apa yang terjadi di dalam masyarakat.

3. **Pengurusan rumah tangga Negara**
Masalah-masalah ini meliputi antara lain kepegawaian, keuangan, distribusi, lalu lintas angkutan dan komunikasi serta bidang kesehatan dan lain-lain.
4. **Pembangunan**
Tata pembangunan terdiri dari beberapa perencanaan Negara maupun daerah, penetapan pelaksanaan beserta anggarannya. Pembangunan dilakukan secara berencana baik jangka pendek maupun jangka panjang.
5. **Pelestarian Lingkungan Hidup**
Mengatur tata guna lingkungan, perlindungan lingkungan dan penyehatan lingkungan dan lain sebagainya.
6. **Pengembangan Kebudayaan Nasional**
Kebudayaan daerah perlu dikembangkan.
7. **Bisnis / Niaga**
Bisnis bukan dagang, tetapi suatu kegiatan untuk melayani kebutuhan masyarakat atau umum misalnya dinas kebersihan kota, rumah sakit, sekolahan, juga bidang-bidang usaha negara seperti BUMN dan BUMD.

4.3 Wewenang

Wewenang adalah hak untuk melakukan sesuatu atau perintah untuk dilakukan atau tidak demi mencapai tujuan tertentu. Ada 2 pandangan mengenai sumber wewenang yaitu Formal, bahwa wewenang di anugerahkan karena seseorang diwarisi sesuatu.

Wewenang Presiden dan Wakil Presiden

Presiden sebagai kepala negara mempunyai tugas dan wewenang seperti berikut:

1. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara.
2. Memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD .
3. Mengajukan rancangan undang-undang (RUU) bersama DPR serta mengesahkan RUU menjadi undang-undang (UU)

BAB V

EKOLOGI ADMINISTRASI NEGARA

5.1 Ekologi Administrasi

Administrasi sebagai ilmu mempunyai sifat umum dan universal dalam arti memiliki unsur-unsur yang sama, dimanapun dan kapanpun ilmu administrasi dimaksud diterapkan. Namun, dalam kenyataannya dijumpai berbagai macam variasi dari gejala-gejala administrasi yang terdapat dalam beberapa kelompok masyarakat dari suatu bangsa atau diantara berbagai bangsa di dunia termasuk di Indonesia. Di dunia ini kita jumpai sekian banyak sistem administrasi, khususnya administrasi negara yang hampir sama dengan banyaknya dengan negara atau bangsa yang ada, bahkan, dalam satu sistem administrasi suatu kelompok masyarakat tertentu atau dari suatu bagian wilayah negara tertentu.

Tampaknya disini terdapat suatu hubungan pengaruh antara administrasi (negara) atau administrasi dari suatu bagian wilayah negara (administrasi daerah) dengan lingkungan sekitarnya, baik lingkungan fisik maupun lingkungan masyarakat. Para ahli mulai tertarik untuk mempelajari hal tersebut dengan meminjam dalil metode dan pendekatan dari ilmu kehidupan (biologi) yaitu ekologi, yang mempelajari hubungan pengaruh yang bersifat timbal balik antara alam sekitar dan organisme hidup.

Ekologi Administrasi merupakan lingkungan yang dipengaruhi dan mempengaruhi administrasi, yakni: Politik, ekonomi, budaya, teknologi, security dan natural resource.

Inti dari administrasi publik adalah pelayanan publik. Administrasi publik dalam melayani publik bertujuan untuk menyejahterakan dan memenuhi kebutuhan publik dengan cara menyediakan barang dan jasa namun tidak berorientasi pada profit. Adapun fungsi negara terdapat dalam UUD'45 alinea ke 4 yakni: sebagai Security (keamanan); Wealth (Kesejahteraan); Education (Pendidikan); Peace (Perdamaian) dan Relation.

Berdasarkan perkembangannya, Negara di seluruh belahan dunia mempunyai identitas masing-masing. Identitas itu dikategorikan menjadi dua yakni:

1. Developed Country Center Country (dominan daerah kutub. Ex: Eropa)

Developed Country adalah istilah untuk kategori Negara maju yang merupakan Negara pusat. Negara ini dikatakan sebagai Negara maju karena dalam segala aspek kehidupannya baik itu dari segi Politik, ekonomi, budaya, teknologi, security dan natural resource mereka telah mandiri. Mandiri di sini artinya bahwa mereka telah mampu menyediakan sendiri kebutuhan Negara. Negara maju memiliki Sumber Daya Manusia dengan skill yang tinggi sehingga mampu menciptakan tenaga ahli di berbagai bidang. Mereka para tenaga ahli juga dapat menciptakan teknologi maju dan inovasi terbaru bagi perkembangan yang berkelanjutan dengan lebih baik dan lebih baik lagi. Selain itu, Negara maju bisa mengolah sumber daya alamnya sendiri. Walaupun beberapa Negara maju di belahan dunia ada yang masih mengimpor bahan mentah dari Negara berkembang seperti Indonesia. Akan tetapi, bagi mereka Negara maju tidak ada masalah karena bahan jadi akan lebih

memberikan keuntungan yang besar.

2. Developing Country Satellite Country (Biasanya berada di daerah Tropis)

Developing Country adalah istilah yang digunakan untuk Negara satellite (Negara pinggiran) yang memproduksi hasil-hasil pertanian. Pada umumnya, Negara pinggiran ini adalah Negara yang tergolong dalam kategori Negara berkembang, contohnya adalah Negara Indonesia. Adapun ciri dari Negara berkembang adalah sebagai berikut:

Jumlah penduduknya banyak dan padat perkilo meter persegi dan tingkat pendidikan rakyatnya rendah dengan tingkat buta aksara tinggi. Sebagian rakyatnya bekerja disektor pertanian pangan secara tak produktif, sementara hanya sebagian kecil rakyatnya bekerja disektor industry sehingga produktifitas kerjanya rendah. Kuantitas sumber-sumber alamnya sedikit serta kualitasnya rendah. Kalau mempunyai sumber-sumber alam yang memadai namun belum diolah atau belum dimanfaatkan. Mesin-mesin produksi serta barang-barang kapital yang dimiliki dan digunakan hanya kecil atau sedikit jumlahnya. Sebagian besar dari mereka merupakan negara-negara baru diproklamasikan kemerdekaannya dari penjajahan kira-kira satu atau dua dekade.

Kata ekologi pertama kali di perkenalkan oleh Ernest Hackel, seorang biologis Jerman pada tahun 1869. Kata Ekologi terdiri dari kata Oikos dan Logos, Oikos = Rumah atau tempat tinggal, sedangkan Logos = telaah atau studi. Jadi Ekologi adalah ilmu tentang rumah atau tempat tinggal makhluk, biasanya ekologi didefinisikan sebagai berikut: “Ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungan” (Soejiran

Dkk-Pengantar Ekologi).

Ilmu tentang ekologi jauh lebih luas bila dibandingkan dengan ilmu tentang ekonomi karena ekologi mengondisikan bagaimana lingkungan diinventarisasi dan dijinakkan, serta bagaimana pengaruh lingkungan terhadap sesuatu.

Berikut beberapa pendapat yang memberikan pendefinisian tentang ekologi, yaitu sebagai berikut.

1. Edward S. Rogers dalam bukunya *Human Ecology and Health an introduction for administration* (1940) : ekologi adalah pelajaran tentang makhluk hidup dengan lingkungan sekitar mereka.
2. J.W. Bews dalam bukunya *Human Ecology* (1935) dikatakan bahwa: ekologi berasal dari Bahasa Yunani, “Oikos” suatu rumah tangga atau tempat tinggal, sama dengan akar kata dari ekonomi dan ilmu-ilmu ekonomi. Ekonomi adalah suatu subjek yang biasa berkenaan dengan ekologi, tetapi ekologi lebih luas jangkauannya. Hal tersebut berkenaan dengan seluruh antar hubungan dari makhluk hidup dengan lingkungan sekitar mereka.
3. Prajudi Atmosudirdjo dalam *Peranan Administrasi Pemerintahan Daerah Dalam Pembangunan*: ekologi adalah suatu tata hubungan total (menyeluruh) dan mutual (timbal balik yang berguna) antara suatu organisme dengan lingkungan sekitarnya.
4. Fuad Amsyari (1977) dalam bukunya *Prinsip-Prinsip masalah pencemaran lingkungan hidup*: Ilmu ekologi adalah suatu ilmu yang mempelajari tentang hubungan antara suatu organisme - organisme tersebut dengan lingkungannya.
5. Komarudin (1944) dalam bukunya *Ensiklopedia Manajemen*: Ekologi adalah suatu kajian yang berhubungan dengan antar relasi antara organisme dengan lingkungan, dasar empirisnya

terletak pada hasil penelitian bahwa organisme yang hidup itu bervariasi menurut lingkungannya.

Ekologi Administrasi (Negara) terdiri dua terminology yaitu “Ekologi” dan “Administrasi” kedua terminology ini dapat ditelusuri dari berbagai sudut. Setiap sudut pandang tersebut memberikan pengertian yang berbeda. Hal ini disebabkan oleh latar belakang pengalaman, pendidikan dan cara pandang dari para ahli yang bersangkutan. Meskipun demikian dari masing-masing cara pandang yang berbeda itu dapat ditelusuri beberapa hal yang merupakan persamaannya.

Persamaan-persamaan tersebut maka dapat di rumuskan berbagai kriteria yang merupakan karakteristik dari Ekologi Administrasi itu sendiri, sehingga dapat diambil batasan mendekati arti yang sebenarnya, bahkan tidak menutup kemungkinan diperoleh pengertian yang sesungguhnya yaitu mengandung pengertian bahwa segala bentuk kegiatan administrasi disuatu negara sangat berkaitan erat dengan perilaku dominan manusia yang berada disuatu negara. Misalnya, etika yang menjunjung tinggi profesionalitas. Budaya atau etos kerja inilah secara langsung maupun tak langsung akan berimbas pada proses administrasi negaranya yang sangat sistematis, Birokrasi pemerintah yang jelas dan tidak berbelit-belit.

Ekologi Administrasi Negara adalah Serangkaian proses yang terorganisir dari suatu aktivitas publik atau kenegaraan yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber dan manusia dan keuangan (Fred. W. Riggs).

Pengertian Ekologi Administrasi Negara adalah serangkaian proses yang terorganisir dari suatu aktivitas publik atau kenegaraan yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumberdaya

manusia, dan keuangan. Dengan demikian ekologi administrasi publik yaitu suatu ilmu yang mempelajari adanya proses saling mempengaruhi sebagai akibat adanya hubungan normatif secara total dan timbal balik antara pemerintah dengan lembaga-lembaga tertinggi negara maupun antar pemerintah, vertikal-horisontal, dan dengan masyarakatnya.

Dimensi pemerintahan dapat dikaji berdasarkan salah satu teori dari Aristoteles, yaitu teori organisme. Asumsi teori ini menyatakan bahwa negara atau pemerintahan itu adalah kodrat dan merupakan satu organisme yang mempunyai kehidupan tersendiri. Dalam bukunya “politics” Aristoteles menyatakan bahwa negara adalah satu masyarakat paguyuban (perkumpulan) yang paling tinggi diatas masyarakat paguyuban lainnya. “Dimana negara bersifat kodrat dan memiliki semua sifat organisme yang terdapat pada mahluk hidup”.

Tingkatan paguyuban menurut Aristoteles yaitu:

1. keluarga,
2. kehidupan bermasyarakat secara berkelompok,
3. kehidupan bernegara.

Penyesuaian dalam dimensi pemerintahan:

1. Penyesuaian kedaulatan dengan pencapaian tujuan dalam kehidupan bernegara.
2. Penyesuaian dengan lingkungannya, baik factor lingkungan eksternal dan internal.

Disamping penyesuaian kedaulatan tersebut harus ada keseimbangan diantaranya:

1. Kelompok masyarakat dengan kelompok lain.
2. Kehidupan kelompok dengan kehidupan pereorangan (individu)
3. Hubungan antara individu dengan individu lainnya.

4. Hubungan antara warga dengan sumber daya dan kekayaan alam yang tersedia.
 5. Hubungan warga negara perseorangan dan secara bersama dengan lingkungan sosial, budaya, dan lingkungan alam semesta.
- Menurut Prof. F.W. Riggs menyebutkan ada 5 hal yang mempengaruhi bekerja suatu sistem dalam ekologi pemerintahan:
1. keadaan penduduk,
 2. struktur social,
 3. sistem ekonomi,
 4. ideologi negara, dan
 5. sistem politik

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa:

- Ekologi adalah ilmu yang mempelajari interaksi antara manusia dengan lingkungan macam-macam ekologi antara lain; ekologi manusia, ekologi negara, ekologi pembangunan, dan sebagainya.
- Ekologi Administrasi Negara adalah serangkaian proses yang terorganisir dari suatu aktivitas publik atau kenegaraan yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan.

5.2 Pertumbuhan Ekologi Administrasi Negara

Pada tahun 1950-an sekelompok ilmuwan politik dan administrasi negara mulai menyadari bahwa memindahkan begitu saja (to adopt) system dan lembaga-lembaga atau pranata politik dan administrasi negara dari suatu lingkungan masyarakat, bangsa dan negara tertentu ke lingkungan masyarakat, bangsa dan negara yang lain belum tentu cocok dan bahkan tidaklah tepat.

Hasil-hasil ilmu social lainnya seperti misalnya sosiologi,

antropologi dan lain-lain yang memperkuat pendapat apa yang baik dalam suatu lingkungan masyarakat, bangsa, dan negara tertentu belum tentu baik pula bagi masyarakat, bangsa, dan negara lain, bahkan dapat terjadi sebaliknya.

Pengalaman membuktikan pula bahwa bantuan teknis dari negara-negara maju, ternyata tidak demikian halnya dinegara berkembang. Hal ini sekali menjadi faktor pendorong untuk mempelajari hubungan pengaruh timbal balik antara system dan pranata-pranata administrasi negara dengan lingkungannya, dalam hal ini lingkungan masyarakat, bangsa dan negara maju dan lingkungan masyarakat, bangsa, dan negara yang sedang berkembang.

Hal ini sekali lagi menjadi factor pendorong untuk mempelajari hubungan timbal balik antara system dan pranata-pranata administrasi negara dengan lingkungannya, dalam hal ini lingkungan masyarakat, bangsa dan negara maju dan lingkungan masyarakat, bangsa, dan negara berkembang termasuk pengaruh lingkungan internasional-globalisasi, regional dan hubungan bilateral dua negara bertetangga.

Dalam rangka penyempurnaan sistem dan pranata administrasi negara dari negara berkembang perlu didukung oleh suatu pengkajian perbandingan. Dalam perbandingan ini digunakan pendekatan secara ekologi (ecological approach).

Prof. Fred W. Riggs adalah pendorong utama perkembangan Ekologi Administrasi Negara yang pada tahun lima puluhan telah memberikan ceramah² yang kemudian dibukukan dengan judul THE ECOLOGY OF PUBLIC ADMINISTRATION.

5.3 Ekologi Administrasi Negara Indonesia

Secara singkat agar mudah dipahami para mahasiswa atau masyarakat awan tentang perkembangan ekologi administrasi di

Indonesia sejak era Soeharto hingga era Susilo Bambang Yudhoyono. Bahwa perkembangan ekologi administrasi Indonesia era orde baru lebih identik dengan politik pemerintahan yang monolik sentralistik dengan kepemimpinan mantan Presiden Soeharto yang sarat dengan soldier leader. Dalam menganalisis ekologi administrasi negara Indonesia dipergunakan perincian factor-faktor ekologis yang beraspek alamiah dan factor-faktor ekologis yang beraspek kemasyarakatan, tetapi berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu tekanannya pada aspek kemasyarakatan, yang meliputi ideologi, politik, ekonomi, social budaya dan militer/hankam (Ipoleksosbudmil).

1. Faktor-faktor ekologis yang beraspek alamiah (TRI GATRA)

Lokasi dan posisi geografi

Posisi geografi suatu negara menunjukkan ketentuan tentang lokasi suatu negara dalam rangka ruang/tempat dan waktu sehingga menjadi jelas batas-batas wilayah negara pada suatu saat tertentu. Lokasi dalam kaitannya dengan negara kelihatan dari bentuk wujudnya kedalam dan dari bentuk wujudnya keluar. Dari bentuk wujudnya kedalam akan tampak corak wujudnya dan tata susunannya kedalam, sedangkan dari bentuk wujud ke luar akan dapat diketahui situasi dan kondisi lingkungannya.

a. Pengaruh lokasi dan posisi geografi terhadap administrasi negara

Bentuk wujudnya ke dalam, geografi Indonesia merupakan kepulauan, terdiri dari kurang lebih 17.667 buah pulau besar dan kecil, dengan luas wilayah daratan 1.919.170 km persegi dan luas wilayah perairan/lautan $\pm 5,4$ juta km persegi, sehingga keseluruhannya mencapai $\pm 7,3$ km persegi. Dengan perbandingan luas wilayah daratan dan

wilayah lautan sekitar 1 : 3 jelas memerlukan suatu administrasi negara yang mampu menghubungkan pulau-pulau tersebut satu dengan yang lain sehingga pulau-pulau tadi tidak terisolasi, dan bangsa yang terintegrasi.

b. Pengaruh administrasi negara terhadap geografi Indonesia

Pengaruh administrasi negara terhadap geografi terutama lokasi dan posisinya hamper-hampir tidak ada karena sifatnya alamiah. Akan tetapi, pengaruh pada segi lain dapat ditelusuri melalui perubahan cara pandang atau wawasan bangsa Indonesia mengenai geografinya. Semua dianut suatu cara pandang batas perairan sepanjang 12 mil laut diukur pada garis pantai pada waktu air pasang surut (*laagwaterlijn*). Dalam hal demikian seolah-olah wilayah negara Indonesia terbelah-belah menjadi beberapa bagian, karena dipisahkan oleh laut yang cukup luas.

Berdasarkan pengalaman sejarah bahwa keadaan seperti itu mudah dimanfaatkan oleh kekuatan asing untuk menguasai bangsa Indonesia, dan dipateri perasaan kesatuan dan persatuan karena senasib dan sepenanggungan, dalam lingkungan bangsa Indonesia tumbuh semangat persatuan. Semangat tersebut meresap ke dalam ideology bangsa dan negara yaitu Pancasila, khususnya Sila Persatuan Indonesia. Implementasi sila ini membuahkan suatu cara pandangan atau wawasan nusantara. Wawasan ini memandang kepulauan Indonesia sebagai Nusantara merupakan kebulatan geografis, politis, ekonomis, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Wawasan ini akan terwujud apabila diperlengkapi perangkat administrasi negara yang mampu, seperti Departemen Hankam, Departemen Kelautan dan Keuangan, Departemen perhubungan dan sebagainya.

Keadaan dan kekayaan alam

- a. Pengaruh keadaan dan kekayaan alam terhadap administrasi negara

Pengaruh ini tampak pada usaha-usaha untuk memanfaatkan sumber-sumber alam tadi bagi pemenuhan kebutuhan hidup manusia. Tanah yang subur perlu dibudidayakan baik untuk bercocok tanam/swasembada pangan dan hutan tanaman industry, maupun untuk aquakultur dan maritime. Demikian pula air terjun yang banyak dapat juga dimanfaatkan untuk pembangkit tenaga listrik. Departemen Pertambangan dan Energi, Departemen Pekerjaan Umum dengan komponen-komponennya merupakan administrasi negara yang berusaha mengembangkan sumber-sumber alam mini, dan tentu saja Departemen Pertambangan dan Energi tersebut tidak akan ada seandainya negara Indonesia tidak kaya bahan-bahan tambang ini.

- b. Pengaruh administrasi negara terhadap keadaan dan kekayaan alam

Pengaruh administrasi negara terhadap keadaan dan kekayaan alam sangat terbatas, karena kekayaan alam mini merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Pengaruhnya kalau ada, terbatas pada mengubah sumber-sumber dari potensi menjadi kemampuan real. Misalnya, air terjun merupakan potensi tenaga diubah untuk benar-benar menjadi tenaga, tanah yang subur merupakan potensi untuk tanaman padi diubah agar benar-benar menghasilkan padi dan seterusnya. Demikian uraian mengenai keadaan dan kekayaan alam dalam garis besarnya.

Keadaan dan kemampuan penduduk

- a. Pengaruh keadaan dan kemampuan penduduk ini dipengaruhi

juga oleh administrasi negara

Misalnya dalam jumlah penduduk, jumlah penduduk dunia yang semakin meningkat dengan persentase kenaikan yang tinggi dan yang tidak diikuti peningkatan persediaan bahan-bahan kebutuhan yang sebanding serta penemuan-penemuan sumber-sumber baru menimbulkan rasa kekhawatiran.

Sejak semula telah dikhawatirkan bahwa jumlah penduduk Indonesia tergolong jumlah yang besar dan laju pertumbuhannya cukup tinggi sehingga harus ada usaha-usaha pengendalian jumlah penduduk dengan tujuan menghambat pertumbuhannya. Untuk keperluan ini, ditetapkan program-program Pemerintah yang berkenaan dengan ini dan terkenal dengan Program Keluarga Berencana, yang dimulai secara resmi tahun 1969. Kesemuanya mempunyai dampak terhadap administrasi negara dan daerah dalam lingkungan Departemen Kesehatan dan Departemen Dalam Negeri, baik di tingkat Pusat maupun Daerah.

- b. Pengaruh administrasi negara terhadap keadaan dan kemampuan penduduk

Program-program pemerintah yang diimplementasikan oleh administrasi negara dapat mengubah keadaan dan kemampuan penduduk. Contohnya, dengan undang-undang wajib belajar, yang diadministrasikan oleh Departemen Pendidikan Nasional, demikian pula program-program pemberantasan buta aksara yang dilancarkan oleh jajaran departemen tersebut yaitu ditunjang oleh administrasi daerah dapat mencegah buta huruf. Dan masih banyak program-program yang menonjolkan pengaruh dari administrasi negara terhadap keadaan dan kemampuan penduduk.

2. Aspek Kemasyarakatan, meliputi IPOLEKSOSBUDMIL

- Ideologi

Ideology adalah suatu kompleks atau jalinan ide-ide asasi tentang manusia dan dunia, yang dijadikan pedoman dan cita-cita hidup. Dalam sejarah ternyata bahwa ideologi dianut bukan karena manfaatnya dan efisiennya saja, tetapi juga karena berdasarkan keyakinan bahwa ideologi itu benar. Kecuali tentang manusia dan dunia, ideologi juga mencakup pandangan tentang Tuhan, tentang manusia sesama, tentang hidup dan mati, tentang masyarakat dan negara dan sebagainya.

Dalam perkembangan selanjutnya, ideologi berarti ilmu pengetahuan tentang pandangan hidup (cita-cita) mengenai kenegaraan dan kemasyarakatan. Ilmu ini mengandung suatu cita-cita perjuangan yang ingin dicapai, tentang cara bagaimana negara dan masyarakat akan diatur menurut pandangan hidup tadi, bagaimana cara untuk mewujudkan suatu negara dan masyarakat berdasarkan ideology tersebut.

Bagi Indonesia, ideology yang dimaksud ialah Pancasila, bahwa “Pancasila adalah sumber dari segala gagasan kita mengenai wujud masyarakat yang kita anggap baik, yang menjamin kesentosaan kita semua, yang mampu memberi kesejahteraan lahir dan batin bagi kita semua”. Sebagai sumber dari segala gagasan kita, jelaslah Pancasila merupakan suatu ideology sehingga sekaligus merupakan pandangan hidup bangsa Indonesia serta jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia.

Dari penjelasan diatas jelaslah bahwa ideology Pancasila merupakan suatu kompleks nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh bangsa Indonesia dan dijadikan pedoman atau pegangan dalam menanggapi dan memecahkan masalah-masalah kenegaraan dan kemasyarakatan

5.4 Pengaruh ideology Pancasila terhadap administrasi negara

Pengaruh ideology terhadap administrasi negara Indonesia hendaklah dilihat Pancasila sebagai dasar/ideologi negara yang telah dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan yang selanjutnya telah dijabarkan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar ini kemudian dijabarkan lebih lanjut ke dalam kebijakan umum nasional lainnya. Sampai pada fase tentang penentuan Kebijakan Umum Negara (public policy formulation) sesuai pendapat dari Frank J. Goodnow dan Woodrow Wilson. Fase berikutnya adalah fase implementasi atau pelaksanaan kebijakan umum tersebut (public policy execution) yaitu administrasi negara.

Dalam kerangka pemikiran yang demikian inilah dapat ditarik kesimpulan bahwa system administrasi negara Indonesia, baik aspek struktural maupun behavioralnya, pada dasarnya merupakan refleksi perwujudan nilai-nilai dan cita-cita yang terkandung didalamnya.

- Politik
- a. Pengaruh Sistem Politik terhadap Administrasi Negara.

Karena administrasi negara ada dibawah pimpinan pejabat-pejabat politis yang berorientasi kepada partai politik tertentu, maka sering terjadi pembentukan suatu badan/lembaga baru atau unit-unit baru dalam kementerian, walaupun secara terselubung dilatar belakangi kepentingan untuk menempatkan orang-orang partai pada jabatan dalam badan/lembaga yang baru tersebut.

Pada era Orde Baru mulai diambil langkah-langkah untuk membenahi administrasi negara menuju kearah administrasi negara yang sehat, dengan mengurangi pengaruh partai-partai politik. Usaha-usaha tersebut seperti:

- 1) Bidang Organisasi, antara lain meliputi refungsionalisasi, restrukturisasi, dan penempatan.
- 2) Bidang struktur dan prosedur kerja, antara lain meliputi hubungan-hubungan, debirokratisasi/dekontrol dan penyelenggaraan fungsi organisasi dan metode.
- 3) Di bidang perusahaan negara, telah dilakukan pengelompokan perusahaan-perusahaan milik Negara kedalam tiga bentuk perusahaan yaitu: Perusahaan Jawatan (PERJAN), Perusahaan Umum (PERUM) dan Perusahaan Perseroan (PERSERO).

b. Pengaruh Administrasi Negara terhadap Sistem Politik.

Pengaruh administrasi negara terhadap sistem politik dapat ditelusuri bertolak pada maklumat pemerintah tentang pembentukan partai-partai politik 3 Nopember 1945 yang berisi anjuran pemerintah tentang pembentukan partai-partai politik.

- **Ekonomi**

a. Pengaruh Faktor Ekonomi terhadap Administrasi Negara.

Ekonomi Indonesia tidak berdasarkan pada ekonomi bebas, tidak pula berdasarkan ekonomi sentral yang bercorak etatisme, melainkan berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Landasan ekonomi tersebut mempunyai dampak terhadap administrasi negara, yaitu bahwa dalam rangka mewujudkan “usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan” atau secara tegas disebut sebagai usaha koperasi, maka pemerintah sejak semula sudah mempersiapkan seperangkat administrasi negara untuk membina koperasi.

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional diperlukan investasi modal yang cukup besar baik oleh

pemerintah sendiri maupun oleh pihak swasta. Faktor-faktor ekonomi khususnya pembangunan ekonomi, yang memerlukan penanaman modal dalam negeri dan asing, mempunyai dampak terhadap sistem administrasi negara. Pembangunan nasional yang dilaksanakan secara bertahap dan berencana diperlukan suatu badan perencanaan yang dilengkapi dengan seperangkat administrasi negara.

b. Pengaruh Administrasi Negara terhadap Ekonomi.

Dalam mempelajari pengaruh administrasi negara terhadap ekonomi dapat dikemukakan beberapa hal saja yaitu :

- Anggaran belanja dan pendapatan negara;
- Kebijakan penanaman modal;
- Kebijakan proteksi (perlindungan); dan
- Kebijakan di bidang ekspor.

• **Sosial Budaya**

Secara etimologis kata kebudayaan berasal dari bahasa sansekerta yaitu ”buddhayah” bentuk jamak dari “buddhi” yang berarti budi dan akal. Dimana kemampuan akal budi seseorang atau sekelompok manusia. Kaitannya dengan sistem administrasi negara adalah bahwa budaya sangat terkait secara erat karena budaya terkait erat dengan pola perilaku seseorang atau sekelompok orang (suku) yang berorientasinya sekitar tentang kehidupan bernegara.

Menurut Prof. Dr. Koentaraningrat: kebudayaan adalah keseluruhan sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat, yang dijadikan milik dari manusia dengan belajar. Menurut Dr. Moh. Hatta kebudayaan adalah ciptaan hidup dari suatu bangsa.

Contoh budaya dalam administrasi publik yaitu budaya administrasi publik Minangkabau, dimana budaya politik partisan sebenarnya dapat dikaji dari ranah Minangkabau, orang padang terkenal dengan ulet bersilat lidah dan tidak mau mengalah dan hal itu sudah mereka miliki semenjak nenek moyang mereka. Dalam mempertahankan gengsi, kewibawaan dan persamaan derajat, mereka mengatakan “togak samo tinggi, duduak samo rendah” (tegak sama tinggi duduk sama rendah).

a. Pengaruh Sosial Budaya terhadap Administrasi Negara

Pembahasan pengaruh faktor sosial budaya terhadap administrasi negara Indonesia sengaja dilakukan secara garis besar saja, dengan maksud untuk dibahas lebih lanjut secara terperinci dan intensif dalam laporan atau tulisan sendiri.

- 1) Tradisional versus modern
- 2) Teknologi sosial dan fisik
- 3) Revolusi komunikasi

b. Pengaruh Administrasi Negara terhadap Sosial Budaya

Pengaruh administrasi negara terhadap sosial budaya dapat melalui program-program pembangunan sosial budaya yang dilancarkan oleh pemerintah yang diimplementasikan oleh administrasi negara. GBHN telah memberikan pengarahan-pengarahan program pembangunan dibidang sosial budaya yang dapat dijadikan acuan dalam membahas pengaruh administrasi negara terhadap sosial budaya. Beberapa pengaruh yang dimaksud adalah :

- 1) Program modernisasi desa,
- 2) Program-program di bidang seni budaya,
- 3) Program di bidang pendidikan,
- 4) Program di bidang kesehatan dan keluarga berencana.

- **Militer**

Militer di Indonesia mempunyai kedudukan, peranan dan fungsi yang khas, sesuai dengan jiwa dan semangat pengabdianya, yaitu mempunyai fungsi ganda atau dwi fungsi = sebagai kekuatan pertahanan-keamanan dan sebagai kekuatan sosial.

Peranan militer (ABRI) sebagai kekuatan sosial meliputi : ikut menentukan haluan negara, bertindak sebagai pelopor, stabilisator dan dinamisator, ikut serta dalam pembangunan nasional. Diciptakan suasana hubungan kerjasama yang harmonis di antara sesama kekuatan-kekuatan sosial. Hal ini memperkuat integritas bangsa, yang siap menunaikan tugas-tugas pembangunan di samping selalu siap juga dalam menghadapi bahaya dari dalam dan dari luar.

- a. **Pengaruh Militer terhadap Administrasi Negara.**

Pengaruh militer terhadap administrasi negara dapat ditelusuri melalui dwifungsi ABRI dengan sistem kekearyaan-nya. Praktek-praktek dan kebiasaan administrasi militer sampai tingkat tertentu mewarnai sistem dan prosedur serta praktek-praktek dan kebiasaan administrasi lembaga-lembaga tadi.

- 1) Pemantapan prinsip-prinsip organisasi
- 2) Asisten sekretaris wilayah/daerah
- 3) Tata upacara

- b. **Pengaruh Administrasi Negara terhadap Militer/Hankam**

Pengaruh administrasi negara terhadap militer (hankam) paling tidak, nampak dalam dua hal. Pertama, karena anggota militer sewaktu-waktu harus siap ditugaskan di luar jajaran departemen hankam, maka mereka harus memiliki kualifikasi yang sedemikian rupa sehingga cocok dengan tuntutan persyaratan jabatan-jabatan di luar jajaran hankam dimaksud.

Kedua, pelaksanaan sishankamrata memerlukan pengerahan kekuatan rakyat. Rakyat perlu dipersiapkan dengan latihan-latihan, diorganisir dalam kelompok-kelompok yang sewaktu-waktu dapat digerakan untuk menghadapi tugas-tugas nyata dalam hankamrata.

- Teknologi Informasi dan Komunikasi

Setiap masyarakat pasti melakukan komunikasi dengan sesamanya sekalipun dengan alat yang sederhana dan sekarang sudah menggunakan alat-alat modern seperti handphone, media sosial dan internet. Komunikasi di Indonesia dengan bahasa yang berbeda-beda setiap daerahnya tetapi bahasa yang universal di Indonesia yaitu bahasa Indonesia. Meskipun banyak orang Indonesia yang masih belum pasih menggunakan sepenuhnya bahasa Indonesia.

Komunikasi memungkinkan kerja sama antara orang perorangan atau antara kelompok-kelompok manusia dan memang komunikasi merupakan salah satu syarat terjadinya kerja sama. Akan tetapi, tidak selaku komunikasi menghasilkan kerja sama bahkan suatu pertikaian mungkin akan terjadi sebagai akibat salah paham atau karena masing-masing tidak mau mengalah.

BAB VI

KEBIJAKAN DESENTRALISASI

6.1 Pengertian Desentralisasi

Administrasi Negara adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan aparatur negara/pemerintah untuk mencapai tujuan negara secara efisien. Administrasi negara merupakan suatu bahasaan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik.

Tujuan negara dan etika yang mengatur penyelenggara negara. Terdapat hubungan interaktif antara administrasi negara dengan lingkungan sosialnya, diantara berbagai unsur lingkungan sosial, unsur budaya merupakan unsur yang paling banyak mempengaruhi penampilan (performance) administrasi negara.

Di dalam administrasi Negara juga dikenal adanya desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya, berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka Negara kesatuan Repuplik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka muncullah otonomi daerah. Desentralisasi adalah sebuah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan.

Desentralisasi berhubungan dengan otonomi daerah, sebab, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat.

Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya, berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka muncullah otonomi daerah. Desentralisasi adalah sebuah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Desentralisasi berhubungan dengan otonomi daerah, sebab, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat.

Menurut Jha Mathur, Pengertian Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat dengan cara dekonsentrasi pendelegasian kantor wilayah atau dengan devolusi kepada pejabat daerah atau badan-badan daerah.

Sedangkan menurut Sills, Pengertian Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif atau administratif.

Bersamaan dengan pembentukan daerah, dibentuk pula pemerintahan daerahnya, yang terdiri dari, Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, seperti tercantum dalam undang-undang No 5/1974 pasal 13 sebagai berikut :

- 1) Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 2) Dalam menyelenggarakan pemerintahan Daerah dibentuk Sekretariat Daerah dan Dinas-Dinas Daerah.

Setelah daerah dan pemerintahannya dibentuk dengan sendirinya harus diberi kekuasaan, wewenang, hak maupun kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah, menjadi urusan rumah tangganya.

Jelas kiranya bahwa perumusan diatas mengandung arti dasar desentralisasi. Ada 2 hal yang perlu mendapat perhatian :

1. Bahwa urusan yang diserahkan itu menjadi urusan rumah tangga daerah
2. Bahwa penyerahan termaksud hanya dilakukan oleh pusat kepada daerah.

Desentralisasi kewenangan dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dalam beberapa bentuk. Misalnya dalam bentuk :

a. Desentralisasi Teritorial

Desentralisasi teritorial ialah desentralisasi kewenangan yang dilakukan pemerintah kepada suatu badan umum (openbaar Lichaam) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri, yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari golongan-golongan penduduk, yang biasanya terbatas dalam suatu wilayah tertentu yang mereka tinggali bersama.

Istilah “persekutuan yang berpemerintahan sendiri” (zelf regerende gemeenschppen) adalah nama umum bagi persekutuan dengan kekuasaan memerintah sendiri dan keuangan sendiri yang sebagai bagian dari pemerintahan Negara, dengan sekadar kebebasan menyelenggarakan sebagian dari pekerjaan pemerintah.

Azas desentralisasi teritorial pada hakekatnya banyak bergantung pada persoalan dengan cara bagaimanakah pokok urusan itu seyogya nya diselenggarakan agar dapat memperoleh daya guna dan hasil guna yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, sebab sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi teritorial

itu pada hakekatnya tidak lebih dari suatu sarana untuk melaksanakan sebagian dari tugas pemerintah agar dapat diperoleh hasil yang sebaik-baiknya bagi masyarakat.

b. Desentralisasi Fungsional

Idea untuk memisahkan suatu bagian tertentu dari fungsi pemerintahan Negara dan daerah untuk dipercayakan penyelenggaraannya kepada suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.

Desentralisasi fungsional bagian bagian tertentu yang memenuhi syarat untuk itu dari tugas pemerintahan dari badan-badan umum pada umumnya ternyata merupakan salah satu sarana yang baik sekali untuk melangsungkan dan memperkuat hubungan yang perlu sekali antara pemerintah dan rakyat.

Ada beberapa bentuk lain lagi dari pada desentralisasi, misalnya desentralisasi dalam kerja sama (*collaboratieve samenwerking*) yang dapat dianggap sebagai suatu bentuk yang khusus dari pada desentralisasi menurut dinas. Kekhususannya ialah, bahwa dinas yang dipisahkan itu tidak tetap mempunyai sifat hanya sebagai dinas sesuatu badan pemerintahan saja, akan tetapi dikelola dan diurus dengan kerja sama dengan orang-orang pribadi tertentu.

c. Desentralisasi Administratif atau Dekonsentrasi

Pelimpahan kewenangan yang semula dipusatkan kepada pejabat-pejabat bawahannya sendiri itu sesungguhnya juga merupakan suatu desentralisasi, yaitu suatu tindakan kebalikan dari pada sentralisasi. Pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah disebut desentralisasi administrative.

Dalam hubungan ini perlu diperhatikan bahwa menilik sifat dari

masing-masing kewenangan pemerintah pusat, memang ada hal-hal yang tidak dapat dilimpahkan. Misalnya, urusan pertahanan, peradilan, kepolisian, dan hubungan luar negeri.

Menurut Mr. J. In Het Veld, desentralisasi administrative mempunyai keuntungan sebagai berikut :

1. Memberikan penilaian yang lebih tepat pada sifat yang berbeda-beda pada wilayah dan penduduknya. Dikatan, bahwa dalam masa kita dewasa ini sebagai akibat dari pada alat-alat komunikasi, film, radio masih ada ada perbedaan-perbedaan, misalnya antara des dan kota.
2. Sebagai suatu senjata yang ampuh terhadap birokrasi. Semakin jauh jarak instansi yang harus mengambil keputusan dari rakyat di daerah, semakin besarlah kemungkinan sifat-sifat buruk dari birokrasi itu akan merajalela. Pejabat-pejabat yang paling mengetahui akan menjadi sangat berkuasa. Disamping itu, penyelesaian dari urusan urusan menjadi lambat karena harus melalui berbagai instansi. Keburukan-keburukan ini hanya bisa diberantas dengan desentralisasi.
3. Mendorong individu mempunyai rasa ingin tampil ke depan (memotivasi) didalam suatu lingkungan yang kecil seseorang lebih dapat menggunakan pengaruhnya dari pada didalam kalangan yang besar.
4. Selanjutnya hanya dengan desentralisasi saja dapat dihentikan “overbelasting” dari organ-organ sentral terutama pembentuk undang-undang di pusat dan tunggakan pekerjaan yang disebabkan oleh karenanya.
5. Mempermudah penduduk ikut serta dalam melakukan pengawasan terhadap tindakan pemerintah. Ini dapat merupakan rangsangan untuk berhemat, sama halnya

dengan sentralisasi, dalam hal-hal tertentu desentralisasi pun dapat menuju kepada pengelolaan yang lebih hemat dan tepat.

6.2 Perkembangan Desentralisasi

Perkembangan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia telah mengalami pasang surut mulai sejak jaman kolonial Belanda sampai saat ini. Oleh karena itu bentuk, dimensi dan derajat desentralisasi dan otonomi daerah pun selalu berbeda-beda sesuai dengan keinginan regim yang berkuasa pada zamannya.

1. Masa penjajahan

Pada tahun 1893 untuk pertama kalinya rancangan undang-undang desentralisasi diajukan oleh menteri Van Dedem kepada tweede kamer dari staten general. Dan setelah berunding tak kurang 10 tahun dengan beberapa menteri jajahan, akhirnya pada tahun 1903 berhasil diadakan perubahan dalam pasal 66 R. R. atas usul Menteri Idernburg.

Pada waktu itu daerah hindia belanda dibagi atas daerah-daerah administrative yang dinamakan :

1. Gewest
2. Afdeling
3. Onderafdeling
4. Regentschap
5. District
6. Onderdistrict.

Dengan adanya undang undang desentralisasi tanggal 23 juli 1903 tersebut memungkinkan untuk diadakan nya Dewan-Dewan Perwakilan Rakyat Lokal (Locale read).

Locale read itu terdiri atas :

1. Gewestelijke raad.

2. Plaattselijke raad.
3. Gemeenteraad.

Dengan adanya aturan tersebut, Dewan-Dewan Perwakilan Rakyat Lokal tersebut diberi hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya wilayahnya masing-masing.

Akan tetapi kemudian ternyata desentralisasi yang berdasarkan “Decentralisatiewet” 1903 tidak memuaskan, oleh karena itu maka dengan Undang-Undang 6 februari 1922 No 216 tentang “Wet op de bestuursvervorming” telah diberi kemungkinan untuk dekonsentrasi dan desentralisasi kekuasaan secara besar-besaran.

Demikianlah sejak tahun 1925, mula-mula di Jawa-Madura kemudian juga diluar Jawa-Madura diselenggarakan reorganisasi system pemerintahan local seluruhnya. Di Jawa-Madura dibentuk 3 gouvernement (Sumatera, Borneo, Timur-Besar) sebagai daerah administrative yang akan diubah menjadi provinsi yang otonom.

2. Masa Revolusi Kemerdekaan (1945 – 1949).

Salah satu masa yang paling penting untuk dicatat dalam perkembangan politik dan pemerintahan Negara kesatuan republik Indonesia adalah masa revolusi kemerdekaan antara tahun 1945 sampai dengan 1949. Dimana pada masa ini pemerintah Indonesia belum dapat menjalankan secara penuh otoritasnya dalam mengatur dan menjalankan sistem pemerintahannya, karena pengakuan kedaulatan secara penuh baru diperoleh melalui Perjanjian Meja Bundar pada tahun 1949, dimana Belanda mengakui kedaulatan Indonesia sebagai bekas jajahan Hindia Belanda. Yang paling penting saat itu adalah bagaimana memelihara persatuan dan kesatuan bangsa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Tetapi walaupun pada masa ini pemerintah Indonesia menerapkan sistem pemerintahan yang sentralistik dalam rangka memperkuat NKRI, tetapi justru yang paling pertama dipikirkan adalah bagaimana mengatur pemerintahan daerah dalam bingkai NKRI. Itulah sebabnya sehingga undang-undang pertama yang dibuat pada saat itu setelah UUD 1945 adalah UU No. 1 tahun 1945 yang mengatur pemerintahan daerah yang hanya berisi 6 pasal dengan tanpa adanya penjelasan.

UU No. 1 tahun 1945 menetapkan adanya 3 jenis daerah otonom (tanpa menyebut otoritas masing-masing daerah), yaitu 1) keresidenan, 2) kabupaten, dan 3) kota berotonomi. Sedangkan provinsi yang berjumlah 8 berdasarkan penetapan Panitia persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) hanya diarahkan berbentuk daerah administratif tanpa otonomi. Dalam perkembangannya, khusus wilayah provinsi Sumatera berubah menjadi daerah otonom berdasarkan Peraturan pemerintah Nomor 8 tahun 1947. Menurut ketentuan menteri dalam negeri, komite nasional daerah menjadi badan perwakilan rakyat daerah dan bersama-sama dengan kepala daerah menjalankan pemerintahan daerah.

3. Otonomi Daerah Masa Orde Baru

Sejak tahun 1966, pemerintah Orde Baru berhasil membangun suatu pemerintahan nasional yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik sebagai landasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia. Politik yang pada masa pemerintahan Orde Lama dijadikan panglima, digantikan dengan ekonomi sebagai panglimanya, dan mobilisasi massa atas dasar partai secara perlahan digeser oleh birokrasi dan politik teknokratis. Banyak prestasi dan hasil yang telah dicapai oleh pemerintahan Orde Baru, terutama keberhasilan di bidang ekonomi yang ditopang sepenuhnya oleh kontrol dan

inisiatif program-program pembangunan dari pusat. Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi inilah, dibentuklah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Mengacu pada UU ini, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya yang dimaksud dengan Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 ini juga meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip :

1. Desentralisasi, penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya.
2. Dekonsentrasi, pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah.
3. Tugas Pembantuan (medebewind), tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dalam kaitannya dengan Kepala Daerah baik untuk Dati I (Propinsi) maupun Dati II (Kabupaten/Kotamadya),

dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri, untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya, dengan hak, wewenang dan kewajiban sebagai pimpinan pemerintah Daerah yang berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta mewakili Daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan.

Berkaitan dengan susunan, fungsi dan kedudukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diatur dalam Pasal 27, 28, dan 29 dengan hak seperti hak yang dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (hak anggaran; mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota; meminta keterangan; mengadakan perubahan; mengajukan pernyataan pendapat; prakarsa; dan penyelidikan), dan kewajiban seperti a) mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan PANCASILA dan UUD 1945; b) menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen Garis-garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku; c) bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah dan peraturan-peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada

Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah;

dan d) memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan Pemerintah.

Dari dua bagian tersebut di atas, nampak bahwa meskipun harus diakui bahwa UU No. 5 Tahun 1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam prakteknya yang terjadi adalah sentralisasi (kontrol dari pusat) yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena paling menonjol dari pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 ini adalah ketergantungan Pemda yang relatif tinggi terhadap pemerintah pusat.

4. Otonomi Daerah Masa Reformasi

Upaya serius untuk melakukan desentralisasi di Indonesia pada masa reformasi dimulai di tengah-tengah krisis yang melanda Asia dan bertepatan dengan proses pergantian rezim (dari rezim otoritarian ke rezim yang lebih demokratis). Pemerintahan Habibie yang memerintah setelah jatuhnya rezim Suharto harus menghadapi tantangan untuk mempertahankan integritas nasional dan dihadapkan pada beberapa pilihan yaitu ,

1. Melakukan pembagian kekuasaan dengan pemerintah daerah, yang berarti mengurangi peran pemerintah pusat dan memberikan otonomi kepada daerah;
2. Pembentukan negara federal
3. Membuat pemerintah provinsi sebagai agen murni pemerintah pusat.

Pada masa ini, pemerintahan Habibie memberlakukan dasar hukum desentralisasi yang baru untuk menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, yaitu dengan memberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun

1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

6.3 Tujuan Desentralisasi

Dengan adanya urusan atau desentralisasi berarti sebenarnya bahwa masyarakat diberi kesempatan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di daerah. Oleh karena itulah, kebijakan desentralisasi suka dihubungkan dengan keadaan masyarakat, terutama dengan kematangannya dalam politik atau dalam jaman penjajahan belanda disebut “politieke rijpheid”.

Dengan diserahkan urusan pengurusan daerah kepada daerah mengandung pula arti bahwa pembuatan keputusan mengenai urusan tersebut bergeser ke tahap yang lebih rendah. Desentralisasi akan berhasil baik jika diserahkan tersebut dilaksanakan dengan konsekuen dan riil. Keputusan dibuat oleh perangkat pemerintah yang lebih bawah dan lebih dekat pada masyarakat berarti bahwa keputusan tersebut dibuat oleh perangkat yang lebih tahu tentang urusan yang bersangkutan, dan lebih tahu pula bagaimana memecahkan masalahnya.

Menurut UU No. 5 Tahun 1974, Penyerahan wewenang ke pemerintah daerah bertujuan untuk mencapai pemerintahan yang efisien, kemudian menghasilkan otonomi. Otonomi itu adalah kebebasan masyarakat dalam daerah tersebut untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Segala kewenangan dan tanggung jawab diserahkan ke pemerintah daerah menjadi tanggung jawab daerah baik secara politik pelaksanaannya, rencana, pembiayaan, dan pelaksanaan.

Tujuan Sistem Desentralisasi :

- Mencegah pemusatan keuangan
- Sebagai usaha pendemokrasian pemerintah daerah untuk

mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan

- Penyusunan program-program dalam perbaikan sosial ekonomi di tingkat local.

6.4 Kelebihan Sistem Desentralisasi

Dalam penerapannya kebijakan desentralisasi tentu mempunyai nilai yang diharapkan dalam implementasinya, dan berikut ini merupakan kelebihan dari diterapkannya kebijakan desentralisasi, khususnya di Indonesia :

1. Struktur organisasi yang didesentralisasi berbobot pendelegasian wewenang yang memperingan beban menejemen teratas.
2. Lebih berkembang generalis daripada spesialis dan dengan demikian membuka kedudukan untuk menejer umum.
3. Hubungan dan kaitan yang akrab dapat ditingkatkan, yang mengakibatkan semangat bekerja dan koordinasi yang baik.
4. Kebiasaan dengan aspek kerja yang khusus dan penting siap untuk dipergunakan.
5. Efisiensi dapat ditingkatkan.
6. Bagi perusahaan yang besar dan tersebar diberbagai tempat, dapat diperoleh manfaat sebesar-besarnya dari keadaan tempat masing-masing.
7. Rencana dapat dicoba dalam tahap eksperimen pada suatu perusahaan, dapat diubah dan dibuktikan sebelum diterapkan pada bagian lain yang sejenis dari bagian usahanya yang sama.
8. Resiko yang mencakup kerugian, kepegawaiaan, fasilitas dan perusahaan dapat terbagi.

6.5 Sumber-Sumber Penerimaan Pelaksanaan Desentralisasi

1. Sumber-sumber penerimaan daerah
Sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi meliputi :
 - Pendapatan asli daerah
 - Dana perimbangan
 - Pinjaman daerah
 - Lain-lain penerimaan yang sah (hibah, dana darurat, dan penerimaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku)
2. Sumber pendapatan asli daerah
Sumber pendapatan asli daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf a, meliputi :
 - Hasil pajak daerah
 - Hasil retribusi daerah
 - Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan.
3. Dana perimbangan
Dana perimbangan meliputi :
 - Bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan.
 - Dana alokasi umum
 - Dana alokasi khusus
4. Dana pinjaman daerah
 - Daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri untuk membiayai sebagian anggarannya.
 - Daerah melakukan pinjaman dari sumber luar negeri melalui pemerintah pusat.

- Daerah dapat melakukan pinjaman jangka panjang guna membiayai pembangunan prasarana yang merupakan asset daerah dan dapat menghasilkan penerimaan untuk pembayaran kembali pinjaman.
- Daerah dapat melakukan pinjaman jangka pendek guna pengaturan arus kas dalam rangka pengelolaan kas daerah.

5. Dana darurat

- Untuk keperluan mendesak (terjadinya keadaan yang sangat luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh daerah dari pembiayaan APBD, yaitu bencana alam dan peristiwa lain yang dinyatakan pemerintah pusat sebagai bencana nasional) kepada daerah tertentu diberikan dana darurat yang berasal dari APBN.
- Prosedur dan tata cara penyaluran dana darurat sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi APBN.

BAB VII

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah selalu menjadi sorotan menarik untuk ditelaah. Setelah berdirinya Republik Indonesia dan dibentuknya pemerintahan pusat dan daerah, tak selalu hubungan yang terjalin penuh keharmonisan. Ada kalanya terjadi beberapa “perselisihan”. Baik sejak zaman orde lama, orde baru, bahkan pada era reformasi ini.

Pada dasarnya, guna mencapai tujuan Negara yaitu kemakmuran rakyat, perlu adanya hubungan harmonis dari berbagai pihak. Termasuk pemerintah pusat dan daerah. Dengan adanya hubungan yang harmonis, diharapkan terjalin kinerja yang sinergis sehingga pelayanan negara terhadap rakyat dapat diwujudkan.

Perbincangan tentang hubungan pemerintahan antara pusat dan daerah senantiasa selalu menjadi perdebatan panjang dinegara manapun didunia ini, baik pada negara-negara yang telah maju seperti Amerika Serikat dan Inggris apalagi bagi negara yang baru berkembang dan sedang berusaha mencari bentuk dan bereksprimen tentang bentuk hubungan yang serasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat seperti Republik Indonesia ini. Hubungan Pusat-Daerah dapat diartikan sebagai hubungan kekuasaan pemerintah pusat dan daerah sebagai konsekuensi dianutnya asas desentralisasi dalam pemerintahan negara. Dengan adanya kekuasaan yang terdesentralisasi, diharapkan semua stake

holder yang terlibat dapat bersinergi dan mendapatkan hak dan kewajiban sebagaimana seharusnya. Secara umum hubungan antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai berikut: Pertama, Pemerintah Pusat yang mengatur hubungan antara Pusat dan Daerah yang dituangkan dalam peraturan perundangan yang bersifat mengikat kedua belah pihak. Namun dalam pengaturan hubungan tersebut haruslah memperhatikan aspirasi daerah sehingga tercipta sinergi antara kepentingan pusat dan daerah. Kedua, Tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah adalah menjadi tanggung jawab pemerintah pusat karena dampak akhir dari penyelenggaraan urusan tersebut akan menjadi tanggung jawab negara. Ketiga, Peran pusat dalam kerangka otonomi daerah akan banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol dan pemberdayaan sehingga daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal.

Peran daerah akan lebih banyak bersifat pelaksanaan otonomi tersebut. Dalam melaksanakan otonominya, daerah berwenang membuat kebijakan daerah. Kebijakan yang diambil daerah adalah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

7.1 Sejarah Pemerintahan Daerah

Sebagai pelaksana Pasal 18 UUD 1945 di bidang ketatanegaraan pemerintah Republik Indonesia melaksanakan pembagian daerah-daerah dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang pemerintah daerah.

Oleh karena itulah sejak proklamasi kemerdekaan, kita lihat pemerintah beberapa kali membentuk undang-undang tentang

pemerintahan daerah. Perubahan-perubahan terlihat karena masing-masing undang-undang menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi waktu terjadinya sehingga akhir terbentuk Undang-Undang No.5 Tahun 1974.

Beberapa undang-undang pemerintahan daerah yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Undang-undang No. 1 Tahun 1945 tentang kedudukan komite nasional daerah, yang merupakan langkah pertama menerapkan demokrasi di daerah. Sayang undang-undang ini terlalu singkat bunyinya karena hanya mengatur kedudukan komite nasional daerah (KND) sebagai penjabaran komite nasional Indonesia (KNIP) yang merupakan badan lrgislatif darurat. Kemudian selanjutnya di daerah KND berganti nama menjadi Badan perwakilan Rakyat Daerah (BPRD).
2. Undang-undang No. 22 tahun 1948 tentang pemerintahan daerah, Undang-undang ini merupakan penghapusan perbedaan antara cara pemerintahan di Jawa dan Madura (uniformitas). UU ini di umumkan 1 tahun sesudah aksi militer I (1947) dan 6 bulan sesudah UU diumumkan , Tentara belanda melanjutkan aksi militer II (1948), sehingga UU ini tidak sempat dijalankan secara sempurna.
3. Undang-undang No. 44 Tahun 1950 tentang pemerintahan daerah negara Indonesia Timur (NIT) ini hanya bersifat seperatis, hal ini adalah akibat berlakunya Konstituante RIS dimana Negara Republik Indonesia berbentuk Serikat. Untunglah kemudian UU ini tidak sempat diterapkan karena disusunl dengan pembentukan Negara kesatuan Republik Indonesia yang mengakibatkan sendirinya membubarkan NIT.
4. Undang-undang No. 1 Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. UU ini sebagai usaha untuk uniformitas

dalam menyatukan UU tentang pokok-pokok otonomi daerah bagi seluruh Indonesia, yang akan menggantikan seluruh perundang-undangan tentang pokok-pokok otonomi daerah yang beraneka warna . Dalam UU ini pula kita temui istilah Swatantra.

5. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah . UU ini dibuat sewaktu PKI beberapa waktu menjelang meletusnya , sehingga dalam UU ini sempat dimasukkan ketentuan bahwa untuk terciptanya demokrasi (terpimpin) maka didalam pimpinan DPRD, pembentukan wakil-wakil ketua harus menjamin terciptanya poros nasakom. Selain itu UU ini terkenal dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya.
6. Undang-undang no. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. UU ini terkenal dengan pemberian otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Nyata dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang telah di berikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi dengan pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah . UU no. 5 tahun 1974 ini mempunyai judul dengan penekanan kata petunjuk tempat “di” , maksudnya adalah karena UU ini selain mengatur tentang pokok-pokok

pemerintahan daerah otonom , juga mengatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah.

Ada 3 alasan pokok dibentuknya UU No. 5 Tahun 1974 yaitu:

- A. Alasan Politis
- B. Alasan Sosiologis
- C. Alasan Konstitusional

Berlainan dengan pengaturan pemerintah daerah menurut UU No.1 Tahun 1957 yang berdasarkan kepada UUD sementara 1950, maka UU No.5 Tahun 1974 berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 Secara lengkap bunyi pasal tersebut adalah : Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang , dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara , dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Dari pernyataan “...mengingat dasar permusyawaratan ...” dibentuk daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya . Desentralisasi kewenangan itu dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dalam beberapa bentuk yaitu , Desentralisasi teritorial , Desentralisasi fungsional (menurut dinas dan kepentingan) dan desentralisasi administratif (disebut dekonsentrasi).

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah . Menilik sifat dari masing-masing kewenangan pemerintah pusat , memang ada hal-hal yang tidak dapat dilimpahkan sehingga diurus secara dekonstrasi yaitu urusan pertahanan, peradilan , kepolisian , dan hubungan luar negeri.

Konsekuensi prinsip tersebut diadakan :

1. Daerah otonom yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan republik indonesia. Daerah otonomi ini merupakan penyelenggaraan asas desentralisasi sehingga untuk itu dibentuk dan disusun :
 - a. Daerah tingkat I atau daerah khusus ibukota negara
 - b. Daerah tingkat II.
Dalam menjalankan pemerintahan di daerah, selain kepada daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah yang masing-masing sebagai unsur pengurus dan pengatur di daerah, dibentuk pula sekretariat daerah dan dinas-dinas otonom.
2. Wilayah administratif yaitu lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintah umum di daerah. Wilayah administratif ini merupakan penyelenggaraan asas dekonsentrasi, sehingga wilayah negara kesatuan republik Indonesia dibagi menjadi:
 - A. Wilayah provinsi atau ibukota negara.
 - B. Wilayah kabupaten atau kota.
 - C. Wilayah Kecamatan.

7.2 Hubungan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Ditinjau dari sudut hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat dilihat dari Adanya hubungan dalam penyelenggaraan pemerintahan, Kebijakan desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bahwa tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang

diserahkan kepada Daerah adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Nasional (Pusat) karena externalities (dampak) akhir dari penyelenggaraan urusan tersebut akan menjadi tanggung jawab negara. Peran Pusat dalam kerangka otonomi Daerah akan banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol dan pemberdayaan (capacity building) agar Daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. Sedangkan peran daerah akan lebih banyak pada tataran pelaksanaan otonomi tersebut. Dalam melaksanakan otonominya Daerah berwenang membuat kebijakan Daerah. Kebijakan yang diambil Daerah adalah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi yaitu norma, standard dan prosedur yang ditentukan Pusat.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi:

1. Hubungan wewenang

- A. Pembagian urusan Pemerintahan

Ketentuan hukum yang mengatur lebih lanjut hubungan antara pempus dan pemda sebagai penjabaran dari dasar konstitusioanal adalah Pasal 10-18 UU Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam kaitannya dengan hubungan pempus dan pemda maka adanya pembagian wewenang urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakekatnya dibagi dalam 3 kategori, yaitu :

- 1) Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat (pemerintah)
- 2) Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi

- 3) Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota
- B. Kriteria Pembagian urusan antar Pemerintah, daerah Provinsi/Kabupaten/Kota.

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang concurren (artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah) secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi

1) Eksternalitas

Adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

2) Akuntabilitas

Adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

3) Efisiensi

Adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota.

Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan hasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi. Sedangkan yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (inter-koneksi), saling tergantung (inter-dependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan sebagai suatu sistem antara

hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah Kabupaten/kota, atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis.

C. Urusan Pemerintah yang menjadi urusan pempus

Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi:

- 1) Politik luar negeri; mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya
- 2) Pertahanan; misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya;
- 3) Keamanan; misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara,

menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya

- 4) Yustisi; misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya
- 5) Moneter dan fiskal nasional; misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya
- 6) Agama ; misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya.

Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan yaitu semua urusan pemerintahan di luar urusan pempus meliputi :

- 1) Pendidikan
- 2) Kesehatan
- 3) Pekerjaan umum
- 4) Perumahan
- 5) Penataan ruang
- 6) Perencanaan pembangunan;
- 7) Perhubungan
- 8) Lingkungan hidup
- 9) Pertanahan
- 10) Kependudukan dan catatan sipil
- 11) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak

- 12) Keluarga berencana dan keluarga sejahtera
- 13) Sosial
- 14) Ketenagakerjaan dan ketransmigrasian
- 15) Koperasi dan usaha kecil dan menengah
- 16) Penanaman modal
- 17) Kebudayaan dan pariwisata
- 18) Kepemudaan dan olah raga
- 19) Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri
- 20) Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah kepegawaian, dan persandian
- 21) Pemberdayaan masyarakat dan desa
- 22) Statistik
- 23) Kearsipan
- 24) Perpustakaan
- 25) Komunikasi dan informatika
- 26) Pertanian dan ketahanan pangan
- 27) Kehutanan
- 28) Energi dan sumber daya mineral
- 29) Kelautan dan perikanan
- 30) Perdagangan
- 31) Perindustrian

D. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

Dalam menyelenggarakan 6 urusan pemerintahan (pasal 10 ayat 3 UU No. 32/2004) Pemerintah :

- 1) Menyelenggarakan sendiri
- 2) Dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau
- 3) Dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

Di samping itu, penyelenggaraan di luar 6 urusan pemerintahan (Pasal 10 ayat 3) Pemerintah dapat :

- 1) Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau
- 2) Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah, atau
- 3) Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

E. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemda

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria-kriteria, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

- 1) Urusan wajib artinya : Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Urusan wajib menurut penjelasan UU No.32/2004 artinya suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara seperti perlindungan hak konstitusional, pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI; dan pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.
- 2) Urusan pilihan artinya : baik untuk pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, meliputi

urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pilihan menurut PP No 38/2007 meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pertanian
- c. Kehutanan
- d. Energi dan sumber daya mineral
- e. Pariwisata
- f. Industri
- g. Perdagangan
- h. Ketransmigrasian

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur juga disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi (Pasal 13 UU No 32 tahun 2004):

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- 5) Penanganan bidang kesehatan
- 6) Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial

- 7) Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota
- 9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
- 10) Pengendalian lingkungan hidup
- 11) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota
- 12) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- 14) Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota
- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota
- 16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota (psl 14) meliputi:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- 5) Penanganan bidang kesehatan
- 6) Penyelenggaraan pendidikan
- 7) Penanggulangan masalah social
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- 9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- 10) Pengendalian lingkungan hidup

- 11) Pelayanan pertanahan
- 12) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- 14) Pelayanan administrasi penanaman modal
- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- 16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

2. Keuangan

Seperti halnya daerah-daerah lainnya, setiap daerah otonom baru hasil pemekaran akan mendapatkan dana perimbangan dari pemerintah. Dana perimbangan pada dasarnya juga bagian dari praktik otonomi daerah dalam konteks desentralisasi di bidang fiskal. Berdasarkan UU No.33 Tahun 2004, perimbangan keuangan diartikan sebagai suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Kebijakan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah tersebut dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab Daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada. Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan di atas maka pengaturan pembiayaan Daerah dilakukan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembiayaan penyelenggaraan peme-

rintahan berdasarkan azas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN, dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan. Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas desentralisasi, kepada Daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (tax assignment) dan pemberian bagi hasil penerimaan (revenue sharing) serta bantuan keuangan (grant) atau dikenal sebagai dana perimbangan sebagai sumber dana bagi APBD. Secara umum, sumber dana bagi daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan (dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus) dan pinjaman daerah, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang lainnya dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerjasama dengan Pemerintah Daerah. Dana Perimbangan bertujuan untuk menciptakan keseimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan antara Pemerintahan Daerah. Sesuai dengan ketentuan UU No. 33 Tahun 2004, dana perimbangan merupakan pendanaan daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas :

A. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagi-hasilkan kepada daerah berdasarkan angka prosentase yang telah ditetapkan dalam UU No. 33 Tahun 2004. 25 DBH bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Di sektor pajak terdiri dari Pajak

Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan Pasal 21. DBH sektor sumber daya alam berasal dari sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambahan minyak bumi, pertambahan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

B. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah yang harus ditetapkan pemerintah sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri Netto. Proporsi DAU antara daerah provinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan imbalan kewenangan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota. Tetapi, jika imbalan kewenangan ini tidak bisa dihitung secara kuantitatif, maka porsi DAU antara daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dianggap masing-masing 10% dan 90%.

C. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) dimaksudkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah.¹⁵ Oleh karena itu DAK setiap tahun selalu dialokasikan dalam APBN yang disesuaikan dengan program yang menjadi prioritas nasional.¹⁶ Untuk

menetapkan daerah tertentu yang akan mendapatkan alokasi DAK, maka pemerintah menetapkan kriteria meliputi kriteria umum, khusus dan teknis. Kriteria umum ditetapkan dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah. Kemampuan keuangan daerah yang dimaksud padadihitung melalui indeks fiskal netto. Daerah yang memenuhi kriteria umum merupakan daerah dengan indeks fiskal netto.¹⁷ Sementara kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kekhususan suatu daerah dan karakteristik daerah. Karakteristik daerah yang dimaksud antara lain adalah daerah pesisir dan kepulauan, daerah perbatasan dengan Negara lain, daerah tertinggal/terpencil, daerah yang termasuk rawan banjir dan longsor serta daerah yang termasuk daerah ketahanan pangan. Untuk kriteria teknis meliputi standar kualitas/kuantitas konstruksi, serta perkiraan manfaat lokal dan nasional yang menjadi indikator dalam perhitungan teknis.¹⁸ Kriteria teknis disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK yang dirumuskan melalui indeks teknis oleh menteri teknis terkait yang disampaikan kepada Menteri Keuangan.

Dana perumbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar daerah.

3. Pelayanan umum

A. Antara Pempus dan pemda (vertikal) meliputi :

- 1) Kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal
- 2) Pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah
- 3) Fasilitasi pelaksanaan kerja sama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

B. Antar pemerintahan daerah (horisontal) meliputi :

- 1) Pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah
- 2) Kerjasama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum
- 3) Pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.
4. Pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

A. Antara Pemerintah dan pemerintahan daerah

- 1) Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian
- 2) Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya
- 3) Penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan

B. Antar pemerintahan daerah (horisontal) meliputi :

- 1) Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah
- 2) Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam. dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah
- 3) Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

BAB VIII

LEMBAGA PEMERINTAH DAERAH

Penyelenggaraan pemerintahan suatu negara akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh lembaga-lembaga negara yang saling berhubungan satu sama lain sehingga merupakan satu kesatuan dalam mewujudkan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan negara sesuai dengan kedudukan, peran, kewenangan dan tanggung jawabnya masing-masing. Sekarang ini dengan adanya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta dinamika kehidupan nasional, regional dan internasional yang cenderung berubah sangat dinamis, aneka aspirasi kearah perubahan meluas di berbagai negara di dunia, baik di bidang politik maupun ekonomi. Perubahan yang diharapkan dalam hal ini perombakan terhadap format-format kelembagaan birokrasi pemerintahan yang tujuannya untuk menerapkan prinsip efisiensi agar pelayanan umum dapat benar-benar efektif.

Pemerintah Daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyaipemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

8.1 Pengertian Lembaga

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal atau seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara di gunakan istilah Political instruction, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah staat organen. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara atau organ negara.

1. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KKBI) (1997:979-58), kata lembaga, yaitu lembaga pemerintah yang diartikan 'badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Kalau kata pemerintahan diganti dengan kata negara, diartikan 'badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, yudikatif, dan legislatif)'.
2. Hans Kelsen dalam bukunya General Theory of Law and State menguraikan bahwa "Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ", artinya siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (legal order) adalah suatu organ. Dalam pengertian yang luas ini organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan

fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (public officer) dan pejabat publik atau pejabat umum (public officials).

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum tertentu. Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

8.2 Pengertian Pemerintahan

Pemerintah bisa kita artikan sebagai orang atau sekelompok orang yang memiliki kekuasaan untuk memerintah, atau lebih simpel lagi adalah orang atau sekelompok orang yang memberikan perintah. Namun secara keilmuan, Pemerintah diartikan dalam beberapa definisi, antara lain ada yang mendefinisikan sebagai lembaga atau badan public yang mempunyai fungsi dan tujuan Negara, ada pula yang mendefinisikan sebagai sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan, melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga dimana mereka ditempatkan.

Dalam ilmu pemerintahan dikenal adanya dua definisi pemerintah yakni dalam arti sempit dan arti luas, dalam arti luas pemerintah didefinisikan sebagai Suatu bentuk organisasi yang bekerja dengan tugas menjalankan suatu sistem pemerintahan, sedangkan dalam arti sempit didefinisikan sebagai Suatu badan persekumpulan yang memiliki kebijakan tersendiri untuk mengelola, memanage, serta mengatur jalannya suatu sistem pemerintahan.

Menurut Prof. Ermana Suradinata Pemerintah adalah lembaga atau badan-badan publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara. Kalo menurut C.F Strong gini, Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kegiatan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif.

8.3 Lembaga Pemerintahan Daerah

Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

8.4 Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah

1. Pemerintahan Daerah tingkat Provinsi

A. Gubernur

Pemerintahan daerah di wilayah provinsi yang dipimpin oleh seorang gubernur dan wakil gubernur. Dalam menjalankan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah, gubernur bertanggung jawab langsung kepada DPRD provinsi.

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (disingkat DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah diprovinsi/kabupaten/kota) di Indonesia. DPRD disebutkan dalam UUD 1945 pasal 18 ayat 3: “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”. DPRD kemudian diatur lebih lanjut dengan undang-undang, terakhir melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

2. Pemerintahan Kabupaten/Kota

A. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dibentuk oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, dan wakilnya disebut wakil gubernur. Sementara itu, kepala daerah kabupaten/kota disebut bupati atau wali kota dan wakilnya disebut wakil bupati atau wakil wali kota. Dalam menjalankan tugasnya, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah dapat menggantikan kepala daerah apabila kepala daerah tidak dapat menjalankan tugasnya selama 6 bulan berturut-turut

B. Perangkat Daerah

1) Sekertariat Daerah

Sekertaris daerah dipimpin oleh sekretaris daerah, yang memiliki tugas dan kewajibannya membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada sekretaris daerah.

2) Sekertariat DPRD

Menyelenggarakan sekretariat DPRD, menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD, menyediakan dan mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah, melakukan pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD.

3) Dinas Daerah

Dinas daerah merupakan unsure pelaksanaan pemerintahan daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh

kepala daerah, yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah

- 4) Lembaga Teknis Daerah
Lembaga i merupakan unsure pendukung tugas kepala daerah. Tugasnya berperan dalam menyusun dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat khusus.
- 5) Kecamatan
Kecamatan merupakan bagian dari kabupaten atau kota. Kecamatan terdiri atas beberapa kelurahan. Kecamatan dipimpin oleh seorang camat. Camat bertanggung jawab kepada bupati atau wali kota.
- 6) Kelurahan
Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah. Tugasnya adalah melaksanakan kegiatan pemerintahan di tingkat kelurahan, memberdayakan masyarakat, memberikan pelayanan kepada masyarakat, menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum, dan menegakan peraturan daerah.

8.5 Tugas dan Wewenang Pemerintahan Daerah

1. Pemerintahan Daerah Tingkat Provinsi

A. Gubernur

Adapun tugas dan wewenang gubernur yaitu :

1. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat kabupaten atau kota.
2. Penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten atau kota
3. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantu di daerah provinsi dan kabupaten atau kota.

B. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

DPRD memiliki fungsi sebagai berikut :

1. Legislasi (menyusun peraturan daerah)
2. Anggaran
3. Pengawasan

Hak dari DPRD adalah :

1. Interpelasi
2. Angket
3. Menyatakan pendapat

Kewajiban DPRD :

1. Mengamalkan pancasila dan melaksanakan UU NKRI 1945
2. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan masyarakat
3. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi / golongan / kelompok

Tugas dan wewenang :

1. Bersama gubernur membuat peraturan daerah
2. Bersama dengan gubernur membahas dan menyetujui rancangan APBD
3. Melaksanakan bentuk pengawasan terhadap perda dan peraturan perundang-undangan lainnya
4. Mengusulkan pemberhentian dan pengangkatan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada presiden melalui menteri luar negeri
5. Memilih wakil kepala daerah jika terjadi kekosongan jabatan
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan terhadap rencana perjanjian internasional di daerah

2. Pemerintahan Daerah Ditingkat Kabupaten

A. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah di bantu oleh seorang wakilnya. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, dan wakilnya disebut wakil gubernur sementara itu, kepala daerah atau kabupaten disebut bupati / walikota dan wakilnya. Dalam menjalankan tugasnya, wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah dapat menggantikan kepala daerah apabila kepala daerah tidak dapat menjalankan tugasnya selama enam bulan berturut-turut.

B. Perangkat Daerah

1. Sekretariat daerah

Dipimpin oleh sekretaris daerah, yang memiliki tugas dan kewajibannya membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

2. Sekretariat DPRD

Tugas sekretariat DPRD :

1. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD
2. Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD
3. Menyediakan dan mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya
4. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD

3. Dinas Daerah

Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah, yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah. Dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, misalnya dinas pekerjaan umum yang bertugas mengurus dan membangun jalan raya atau jembatan.

4. Lembaga Teknis Daerah

Lembaga ini merupakan unsur pendukung kepala daerah. Tugasnya berperan dalam penyusunan dan pelaksana kebijakan daerah yang bersifat khusus. Lembaga teknis daerah berbentuk badan, kantor atau rumah sakit umum daerah. Yang dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor dan direktur rumah sakit umum. Mereka diangkat oleh kepala daerah yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah.

5. Kecamatan

Merupakan bagian dari kabupaten/kota. Kecamatan terdiri atas beberapa kelurahan. Kecamatan dipimpin oleh seorang camat. Camat bertanggung jawab kepada bupati/walikota.

6. Kelurahan

Dipimpin oleh seorang lurah yang memiliki tugas sebagai berikut :

- a. Melaksanakan kegiatan pemerintah di tingkat kelurahan
- b. Memberdayakan masyarakat

- c. Memberikan pelayanan kepada masyarakat
- d. Menyelenggarakan dan ketertiban umum
- e. Menegakkan peraturan daerah

BAB IX

PENGATURAN KOORDINASI

Banyak hal di dunia ini yang tidak bias kita lakukan sendiri. Sesuai dengan kodrat manusia sebagai makhluk social, harus melakukan segala sesuatunya dengan bantuan orang lain. Tidak setiap orang pun mampu membantu orang lain untuk menyelesaikan kegiatan atau permasalahan dan aktivitas atau apapun juga. Karena tidak setiap orang memahami arti pengaturan koordinasi. Pengaturan merupakan salah satu fungsi dalam manajemen suatu organisasi. Dimana memiliki arti suatu proses mengawasi dan mengevaluasi suatu kegiatan. suatu organisasi juga memiliki perancangan proses pengawasan, yang berguna untuk merencanakan secara sistematis dan terstruktur agar proses pengawasan berjalan sesuai dengan apa yang dibutuhkan atau direncanakan.

Pengaturan koordinasi juga mengatur segala kegiatan koordinasi agar system koordinasi berjalan dengan lancar. Pengaturan koordinasi merupakan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan yang harus ditujukan ke arah tujuan yang hendak dicapai yaitu yang telah ditetapkan menjadi garis-garis besar guna menuju kepada sasaran dan tujuan itu gerak kegiatan harus ada pengendalian sebagai alat untuk menjamin kesesuaian karya dengan rencana, program, perintah-perintah, dan ketentuan-ketentuan lainnya yang telah ditetapkan termasuk tindakan-tindakan korektif terhadap ketidakmampuan atau penyimpangan.

9.1 Pengertian Koordinasi

Koordinasi berasal dari kata *coordination*, *co* dan *ordinare* yang berarti *to regulate*. Dari pendekatan empirik yang dikaitkan dengan etimologi, koordinasi diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh berbagai pihak yang sederajat (*equal in rank or order, of the same rank or order, not subordinate*) untuk saling memberi informasi dan mengatur (menyepakati) hal tertentu secara normatif, koordinasi diartikan sebagai kewenangan untuk menggerakkan, menyeraskan, menyelaraskan, dan menyeimbangkan kegiatan-kegiatan yang spesifik atau berbeda-beda agar semuanya terarah pada tujuan tertentu. Sedangkan secara fungsional, koordinasi dilakukan guna untuk mengurangi dampak negatif spesialisasi dan mengefektifkan pembagian kerja.

Menurut Ndraha dalam bukunya yang berjudul *Kybernology* Koordinasi dapat didefinisikan sebagai proses penyepakatan bersama secara mengikat berbagai kegiatan atau unsur yang berbeda-beda sedemikian rupa sehingga di sisi yang satu semua kegiatan atau unsur itu terarah pada pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan dan di sisi lain keberhasilan yang satu tidak merusak keberhasilan yang lain.

Menurut Leonard D. White :

“Koordinasi adalah penyesuaian diri dari masing-masing bagian, dan usaha menggerakkan serta mengoperasikan bagian-bagian pada waktu yang cocok, sehingga dengan demikian masing-masing bagian dapat memberikan sumbangan terbanyak pada keseluruhan hasil”

Kebutuhan akan perencanaan yang dikoordinir adalah luas, terutama dalam pemerintahan di mana pekerjaan dari banyak badan-badan harus di pertemukan dalam suatu bentuk kesatuan.

Lebih-lebih lagi, semakin besar pemerintahan maka semakin besar pemerintahan semakin kecil kemungkinan bahwa semua rencana administratif akan mendapat tempat yang sesuai dalam departemen-departemen yang utama dan semakin besar kemungkinan bahwa perencanaan bersama akan diperlukan. Sebagai akibatnya timbullah suatu persoalan yang jika ditinjau secara dangkal membesarkan adanya aktivitas perencanaan yang melampaui departemen-departemen yang biasa untuk diselenggarakan ditingkat kabinet atau biro presiden.

Koordinasi menurut Awaluddin Djamin dalam Hasibuan diartikan sebagai suatu usaha kerja sama antara badan, instansi, unit dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu, sehingga terdapat saling mengisi, saling membantu dan saling melengkapi. Dengan demikian koordinasi dapat diartikan sebagai suatu usaha yang mampu menyelaraskan pelaksanaan tugas maupun kegiatan dalam suatu organisasi.

Koordinasi dan hubungan kerja adalah dua pengertian yang saling berhubungan karena koordinasi hanya dapat tercapai sebaik-baiknya dengan melakukan hubungan kerja yang efektif. Hubungan kerja adalah bentuk administrasi yang membantu tercapainya koordinasi. Oleh karena itu dikatakan bahwa hasil akhir daripada komunikasi (hubungan kerja) adalah tercapainya koordinasi dengan cara yang berhasil guna dan berdaya guna (efektif dan efisien). Koordinasi dimaksudkan sebagai usaha menyatukan kegiatan-kegiatan dari satuan-satuan kerja (unit-unit) organisasi, sehingga organisasi bergerak sebagai kesatuan yang bulat guna melaksanakan seluruh tugas organisasi untuk mencapai tujuannya.

Berdasarkan pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa koordinasi adalah proses kesepakatan bersama secara mengikat berbagai kegiatan atau unsur (yang terlihat dalam proses) pemerintahan yang berbeda-beda pada dimensi waktu, tempat,

komponen, fungsi dan kepentingan antar pemerintah yang diperintah, sehingga disatu sisi semua kegiatan dikedua belah pihak terarah pada tujuan pemerintahan yang ditetapkan bersama dan disisi lain keberhasilan pihak yang satu tidak dirusak keberhasilan pihak yang lain.

9.2 Bentuk Koordinasi

Menurut Inu Kencana dalam bukunya yang berjudul Manajemen Pemerintahan, Bentuk Koordinasi adalah :

a. Koordinasi Horizontal

Koordinasi Horizontal adalah penyelarasan kerjasama secara harmonis dan sinkron antar lembaga lembaga yang sederajat misalnya antar Muspika Kecamatan (Camat, Kapolsek, Danramil), antar Muspida Kabupaten (Bupati, Danramil, Kapolres), dan Muspida Provinsi (Gubernur, Pangdam, Kapolda).

b. Koordinasi Vertikal

Koordinasi Vertikal adalah penyelarasan kerjasama secara harmonis dan sinkron dari lembaga yang sederajat lebih tinggi kepada lembaga lembaga lain yang derajatnya lebih rendah. Misalnya antar Kepala Unit suatu Instansi kepada Kepala Sub Unit lain diluar mereka, Kepala Bagian (Kabag), suatu Instansi Kepada Kepala Sub Bagian (Kasubag) lain diluar bagian mereka, Kepala Biro suatu Instansi kepada Kepala Sub Biro lain di luar biro mereka.

c. Koordinasi Fungsional

Koordinasi Fungsional adalah penyelarasan kerjasama secara harmonis dan sinkron antar lembaga lembaga yang

memiliki kesamaan dalam fungsi pekerjaan misalnya antar sesama para kepala bagian hubungan masyarakat.

Berdasarkan teori di atas maka bentuk koordinasi yang dilakukan antara Polisi Lalu Lintas, Dinas Perhubungan, dan Satuan Polisi Pamong Praja dalam pengaturan lalu lintas di Kota Bandar Lampung merupakan koordinasi fungsional. Hal ini didasarkan atas kesamaan fungsi atau koordinasinya mempunyai fungsi tertentu.

9.3 Fungsi dan Proses Perencanaan dari Pengaturan Koordinasi

Proses perencanaan dapat di mulai dengan suatu rencana pembangunan atau mungkin dengan hanya formulasi kebijaksanaan pembangunan yang efektif untuk mencapai tujuan pembangunan. Biarpun di akui perencanaan bahwa suatu perencanaan pembangunan memang merupakan suatu alat yang lebih baik untuk proses perencanaan dan pelaksanaannya. Dengan melihat perencanaan sebagai suatu proses yang meliputi formulasi rencana dan implementasinya, dapatlah di usahakan rencana itu bersifat realistis dan dapat menanggapi masalah yang benar di implementasi hendaknya berdasar suatu rencana.

Dalam proses perencanaan yang kontinu itu perlu terdapat unsur berikut:

1. Sifat itu sendiri sebagai dasar pelaksanaannya sudah mengandung ciri yang berorientasi kepada pelaksanaannya.
2. Proses pelaksanaan tetap mengandung unsur kontinuitas dan fleksibilitas.
3. Mengusahakan perencanaan dapat seoperasionil mungkin.
4. Adanya sistem pengendalian pelaksanaan pembangunan yang mengusahakan keserasian antara pelaksanaan dan perencanaan.
5. Bagi proses penyesuaian kembali rencana dan pelaksanaannya

serta bagi pengendalian pelaksanaan, di perlukan adanya sistem “feed back”

9.4 Koordinasi perencanaan melalui perencanaan operasional tahunan

Suatu rencana tahunan yang bersifat operasional harus memberikan gambaran keadaan social dan ekonomi pada tahun yang lampau, sumber sumber ekonomi yang tersedia untuk tahun tertentu, gambaran mengenai kegiatan tahun yang bersangkutan, penetapan rencana investasi yang tepat, penyusunan program program sektoral, dan penetapan proyek yang akan di lakukan. Untuk memberikan gambaran mengenai hal tersebut maka ada langkah langkah sebagai berikut :

1. Mengadakan tinjauan terhadap keadaan (review)
2. Suatu perkiraan mengenai perkembangan untuk tahun yang akan datang
3. Mengadakan penelitian mengenai sumber sumber yang di butuhkan dan tersedia bagi pembangunan, khususnya pembiayaan, sumber bahan vital, dan tenaga tenaga penting untuk sektor prioritas
4. Menyusun suatu rangka kebijaksanaan pembangunan yang konsisten guna mendukung pelaksanaan pembangunan dan tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan tersebut.
5. Merumuskan tujuan perkiraan hasil pelaksanaan untuk tahun yang bersangkutan dalam rangka realisasi rencana pembangunan jangka pendek.
6. Menyusun rencana sektoral yang terdiri dari berbagai program yang konsisten sesuai dengan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan rencana tahunan.

Menurut Handayani (1989:119-121) menjelaskan fungsi koordinasi adalah sebagai berikut :

- a. Sebagai salah satu fungsi manajemen, disamping adanya fungsi perencanaan, penyusunan pegawai, pembinaan kerja, motivasi dan pengawasan. Dengan kata lain koordinasi adalah fungsi organik dari pimpinan.
- b. Untuk menjamin kelancaran mekanisme prosedur kerja dari berbagai komponen dalam organisasi. Kelancaran mekanisme prosedur kerja harus dapat terjamin dalam rangka pencapaian tujuan organisasi dengan menghindari seminimal mungkin perselisihan yang timbul antara sesama komponen organisasi dan mengusahakan semaksimal mungkin kerjasama di antara komponen-komponen tersebut.
- c. Sebagai usaha yang mengarahkan dan menyatukan kegiatan yang mengandung makna adanya keterpaduan (integrasi) yang dilakukan secara serasi dan simultan/sinkronisasi dari seluruh tindakan yang dijalankan oleh organisasi, sehingga organisasi bergerak sebagai kesatuan yang bulat guna melaksanakan seluruh tugas organisasi yang diperlukan untuk mencapai tujuannya. Hal itu sesuai dengan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi.
- d. Sebagai faktor dominan dalam kelangsungan hidup suatu organisasi pada tingkat tertentu dan ditentukan oleh kualitas usaha koordinasi yang dijalankan. Peningkatan kualitas koordinasi merupakan usaha yang perlu dilakukan secara terus menerus karena tidak hanya masalah teknis semata tetapi tergantung dari sikap, tindakan, dan langkah dari pemegang fungsi organik dari pimpinan.
- e. Untuk melahirkan jaringan hubungan kerja atau komunikasi. Jaringan hubungan kerja tersebut berbentuk saluran hubungan kerja yang membutuhkan berbagai pusat

pengambilan keputusan dalam organisasi. Hubungan kerja ini perlu dipelihara agar terhindar dari berbagai rintangan yang akan membawa organisasi ke situasi yang tidak berfungsi sehingga tidak berjalan secara efektif dan efisien.

- f. Sebagai usaha untuk menyelaraskan setiap tindakan, langkah dan sikap yang terpadu dari para pejabat pengambil keputusan dan para pelaksana. Dalam organisasi yang besar dan kompleks, pertumbuhan organisasi akan menyebabkan penambahan beban kerja, penambahan fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan dan penambahan jabatan yang perlu di koordinasikan.
- g. Untuk penataan spesialisasi dalam berbagai keanekaragaman tugas. Karena timbulnya spesialisasi yang semakin tajam merupakan konsekuensi logis dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa fungsi koordinasi adalah usaha untuk menyelaraskan setiap tindakan, langkah dan sikap yang terpadu dari para pejabat pengambil keputusan dan para pelaksana, penataan spesialisasi dalam berbagai keanekaragaman tugas, melahirkan jaringan hubungan kerja/komunikasi atau dapat dikatakan sebagai salah satu fungsi manajemen, disamping adanya fungsi perencanaan, penyusunan pegawai, pembinaan kerja, motivasi dan pengawasan untuk menjamin kelancaran mekanisme prosedur kerja dari berbagai komponen dalam organisasi.

4. Tujuan Pengaturan Koordinasi

Tujuan Koordinasi menurut Taliziduhu Ndraha dalam bukunya yang berjudul *Kybernology* (2003:295), yaitu :

1. Menciptakan dan memelihara efektivitas organisasi setinggi

mungkin melalui sinkronisasi, penyerasian, kebersamaan, dan kesinambungan, antar berbagai dependen suatu organisasi.

2. Mencegah konflik dan menciptakan efisiensi setinggi-tingginya setiap kegiatan interdependen yang berbeda-beda melalui kesepakatan-kesepakatan yang mengikat semua pihak yang bersangkutan.
3. Menciptakan dan memelihara iklim dan sikap saling responsif-antisipatif di kalangan unit kerja interdependen dan independen yang berbeda-beda, agar keberhasilan unit kerja yang satu tidak rusak oleh keberhasilan unit kerja yang lain, melalui jaringan informasi dan komunikasi efektif.

5. *Usaha-Usaha dan Pelaksanaan Dalam Koordinasi*

Menurut Handyaningrat (1989:130), untuk mengatasi masalah-masalah dalam koordinasi yang ditimbulkan oleh hal-hal seperti tersebut di atas, berbagai usaha yang perlu dilakukan secara garis besarnya dapat dikelompokkan dalam berbagai bentuk seperti :

1. Mengadakan penegasan dan penjelasan mengenai tugas/fungsi, wewenang tanggung jawab dari masing-masing pejabat/satuan organisasi yang bersangkutan.
2. Menyelesaikan masalah-masalah yang mengakibatkan koordinasi yang kurang baik, seperti sistem dan prosedur kerja yang berbelit-belit, kurangnya kemampuan pimpinan dalam melaksanakan koordinasi.
3. Mengadakan pertemuan-pertemuan staf sebagai forum untuk tukar menukar informasi, pendapat, pandangan dan untuk menyatukan persepsi bahasa dan tindakan dalam menghadapi masalah-masalah bersama

Dalam usaha untuk mengatasi masalah-masalah koordinasi maka penerapan prinsip fungsionalisasi dalam rangka peningkatan hubungan kerja menuntut berbagai hal seperti :

1. Adanya pelembagaan dimana semua fungsi organisasi tertampung.
2. Adanya pembinaan pelembagaan.
3. Adanya de-personalisasi kepemimpinan, sehingga ketergantungan kepada seorang pejabat tertentu menjadi berkurang.
4. Adanya tata kerja yang jelas.
5. Adanya forum koordinasi yang efektif.
6. Adanya informasi pimpinan yang menyeluruh dan sempurna.
7. Adanya jalur informasi yang bersifat multi arah terbuka.

(Handyaningrat, 1989:130) 24 Berdasarkan uraian di atas dengan berpedoman kepada prinsip fungsionalisasi, diharapkan permasalahan koordinasi dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya dan dapat dihindarkan kemungkinan timbulnya masalah-masalah, yang apabila tidak dipecahkan akan mengakibatkan berbagai hal yang tidak diinginkan seperti tidak efisien, tumpang tindih, kekaburan, pemborosan, dan sejenisnya.

Pembangunan menghendaki adanya kebijaksanaan dan program pembangunan. Perencanaan maupun pelaksanaan untuk mencapai tujuan kebijaksanaan maupun program tersebut harus dilakukan oleh banyak badan badan pemerintah.

Hal yang tidak kurang pentingnya adalah masalah komunikasi dan koordinasi pelaksanaan berbagai program di dalam sesuatu sektor atau antar sektor, terutama yang memperoleh prioritas dan yang melibatkan berbagai departemen/lembaga tersebut.

BAB X

SISTEM DEMOKRASI, SISTEM KEPARTAIAN DAN SISTEM PEMILU

Semenjak kemerdekaan 17 agustus 1945, Undang Undang Dasar 1945 memberikan penggambaran bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Beberapa periode dilalui sampai saat ini menganut sistem demokrasi Pancasila yang masih terus berkembang. Dari beberapa hasil studi menyimpulkan bahwa hampir semua negara di dunia ini memiliki partai. Tak terkecuali negara-negara yang tergolong sebagai negara berkembang. Partai telah diyakini sebagai komponen penting dalam sistem pemerintahan buat membangun sistem politik yang demokratis.

Dengan adanya politik partai diharapkan semua aspirasi rakyat yang heterogen dapat terakomodasi secara proporsional lewat pemilu. Melalui hasil pemilu roda pemerintahan dijalankan untuk mencapai negara sejahtera (welfare state) seperti yang dicita-citakan. Tetapi dalam banyak kasus terutama di negara berkembang keberadaan partai justru telah menimbulkan pemerintahan yang tidak efektif, inefisien, bahkan tidak jarang menimbulkan chaos. Lain halnya di negara maju (developed countries) sistem kepartaian di negara ini sudah mapan, terdiri dari dua partai, seperti USA dan Kanada atau beberapa partai seperti, Italia dan Perancis. Di Indonesia sistem kepartaian mempunyai sejarah yang cukup

panjang. Pada era pasca revolusi sistem kepartaian mengalami masa boom partai. Tetapi banyaknya partai justru menjadikan instabilitas di semua sektor. Reformasi partai politik dimulai pada masa Orde Baru dengan melakukan fusi dari multi partai menjadi beberapa partai dan mengurangi kekuatan partai dengan floating mass dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975. Sedangkan pada tahun 1999 terdapat 48 partai politik yang berhak mengikuti pemilihan umum.

Pemilu dengan partai politik merupakan dua konsep yang tidak bisa dipisahkan. Pemilu membutuhkan partai politik sebagai kontestannya. Sedangkan partai politik membutuhkan pemilu sebagai sarana memilih wakil-wakilnya yang akan duduk dalam legislatif maupun kabinet. Meskipun partai politik sudah ada sejak sebelum kemerdekaan tetapi pemilu di Indonesia baru dilaksanakan pada tahun 1955. Pada masa itu digunakan sistem multi partai dan sistem perwakilan berimbang atau proporsional. Dalam prakteknya sistem ini justru menimbulkan distorsi dan friksi. Terbukti dari tidak bertahan lamanya kabinet yang dibentuk dan sering terjadi konflik. Kondisi ini menjadikan pemerintah pada waktu itu tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Setelah dilakukan reformasi dan dilaksanakannya Pemilu 1971 fungsi pemerintah berjalan normal. Barometer kesuksesan pelaksanaan Pemilu 1971 dipakai acuan untuk Pemilu selanjutnya.

14.1 Sistem Demokrasi

Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Istilah ini berasal dari bahasa Yunani $\delta\epsilon\mu\kappa\rho\alpha\tau\acute{\iota}\alpha$ – (dēmokratía) “kekuasaan rakyat”, yang dibentuk dari kata $\alpha\delta\epsilon\mu\omicron\varsigma$ (dêmos) “rakyat” dan $\kappa\rho\alpha\tau\omicron\varsigma$ (Kratos) “kekuasaan”, merujuk pada

sistem politik yang muncul pada pertengahan abad ke-5 dan ke-4 SM di negara kota Yunani Kuno, khususnya Athena, menyusul revolusi rakyat pada tahun 508 SM. Istilah demokrasi diperkenalkan pertama kali oleh Aristoteles sebagai suatu bentuk pemerintahan, yaitu pemerintahan yang menggariskan bahwa kekuasaan berada di tangan orang banyak (rakyat). Abraham Lincoln dalam pidato Gettysburgnya mendefinisikan demokrasi sebagai “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Hal ini berarti kekuasaan tertinggi dalam sistem demokrasi ada di tangan rakyat dan rakyat mempunyai hak, kesempatan dan suara yang sama di dalam mengatur kebijakan pemerintahan. Melalui demokrasi, keputusan yang diambil berdasarkan suara terbanyak.

a. Demokrasi di Indonesia

Semenjak kemerdekaan 17 agustus 1945, Undang Undang Dasar 1945 memberikan penggambaran bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Dalam mekanisme kepengimpinannya Presiden harus bertanggung jawab kepada MPR dimana MPR adalah sebuah badan yang dipilih dari Rakyat. Sehingga secara hirarki seharusnya rakyat adalah pemegang kepemimpinan negara melalui mekanisme perwakilan yang dipilih dalam pemilu. Indonesia sempat mengalami masa demokrasi singkat pada tahun 1956 ketika untuk pertama kalinya diselenggarakan pemilu bebas di indonesia, sampai kemudian Presiden Soekarno menyatakan demokrasi terpimpin sebagai pilihan sistem pemerintahan. Setelah mengalami masa Demokrasi Pancasila, sebuah demokrasi semu yang diciptakan untuk melanggengkan kekuasaan Soeharto, Indonesia kembali masuk kedalam alam demokrasi pada tahun 1998 ketika pemerintahan junta militer Soeharto tumbang. Pemilu demokratis kedua bagi Indonesia terselenggara pada tahun 1999 yang menempatkan

Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan sebagai pemenang Pemilu.

Diskursus demokrasi di Indonesia tak dapat dipungkiri, telah melewati perjalanan sejarah yang demikian panjangnya. Berbagai ide dan cara telah coba dilontarkan dan dilakukan guna memenuhi tuntutan demokratisasi di negara kepulauan ini. Usaha untuk memenuhi tuntutan mewujudkan pemerintahan yang demokratis tersebut misalnya dapat dilihat dari hadirnya rumusan model demokrasi Indonesia di dua zaman pemerintahan Indonesia, yakni Orde Lama dan Orde Baru. Di zaman pemerintahan Soekarno dikenal yang dinamakan model Demokrasi Terpimpin, lalu berikutnya di zaman pemerintahan Soeharto model demokrasi yang dijalankan adalah model Demokrasi Pancasila. Namun, alih-alih mempunyai suatu pemerintahan yang demokratis, model demokrasi yang ditawarkan di dua rezim awal pemerintahan Indonesia tersebut malah memunculkan pemerintahan yang otoritarian, yang membelenggu kebebasan politik warganya.

Dipasungnya demokrasi di dua zaman pemerintahan tersebut akhirnya membuat rakyat Indonesia berusaha melakukan reformasi sistem politik di Indonesia pada tahun 1997. Reformasi yang diperjuangkan oleh berbagai pihak di Indonesia akhirnya berhasil menumbangkan rezim Orde Baru yang otoriter di tahun 1998. Pasca kejadian tersebut, perubahan mendasar di berbagai bidang berhasil dilakukan sebagai dasar untuk membangun pemerintahan yang solid dan demokratis. Namun, hingga hampir sepuluh tahun perubahan politik pasca reformasi 1997-1998 di Indonesia, transisi menuju pemerintahan yang demokratis masih belum dapat menghasilkan sebuah pemerintahan yang profesional, efektif, efisien, dan kredibel. Demokrasi yang terbentuk sejauh ini,

meminjam istilah Olle Tornquist hanya menghasilkan Demokrasi Kaum Penjahat, yang lebih menonjolkan kepentingan pribadi dan golongan ketimbang kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Tulisan ini berusaha menguraikan lebih lanjut bagaimana proses transisi menuju konsolidasi demokrasi di Indonesia belum menuju kepada proses yang baik, karena masih mencerminkan suatu pragmatisme politik. Selain itu di akhir, penulis akan berupaya menjawab pilihan demokrasi yang bagaimana yang cocok untuk diterapkan di Indonesia.

Munculnya Kekuatan Politik Baru yang Pragmatis Pasca jatuhnya Soeharto pada 1998 lewat perjuangan yang panjang oleh mahasiswa, rakyat dan politisi, kondisi politik yang dihasilkan tidak mengarah ke perbaikan yang signifikan. Memang secara nyata kita bisa melihat perubahan yang sangat besar, dari rezim yang otoriter menjadi era penuh keterbukaan. Amandemen UUD 1945 yang banyak merubah sistem politik saat ini, penghapusan dwi fungsi ABRI, demokratisasi hampir di segala bidang, dan banyak hasil positif lain. Namun begitu, perubahan-perubahan itu tidak banyak membawa perbaikan kondisi ekonomi dan sosial di tingkat masyarakat.

Perbaikan kondisi ekonomi dan sosial di masyarakat tidak kunjung berubah dikarenakan adanya kalangan oposisi elit yang menguasai berbagai sektor negara. Mereka beradaptasi dengan sistem yang korup dan kemudian larut di dalamnya. Sementara itu, hampir tidak ada satu pun elit lama berhaluan reformis yang berhasil memegang posisi-posisi kunci untuk mengambil inisiatif. Perubahan politik di Indonesia, hanya menghasilkan kembalinya kekuatan Orde Baru yang berhasil berkonsolidasi dalam waktu singkat, dan munculnya kekuatan politik baru yang pragmatis. Infiltrasi sikap yang terjadi pada kekuatan baru adalah karena mereka terpengaruh sistem yang memang diciptakan untuk

dapat terjadinya korupsi dengan mudah.

Selain hal tersebut, kurang memadainya pendidikan politik yang diberikan kepada masyarakat, menyebabkan belum munculnya artikulator-artikulator politik baru yang dapat mempengaruhi sirkulasi elit politik Indonesia. Gerakan mahasiswa, kalangan organisasi non-pemerintah, dan kelas menengah politik yang “mengambang” lainnya terfragmentasi. Mereka gagal membangun aliansi yang efektif dengan sektor-sektor lain di kelas menengah. Kelas menengah itu sebagian besar masih merupakan lapisan sosial yang berwatak anti-politik produk Orde Baru. Dengan demikian, perlawanan para reformis akhirnya sama sekali tidak berfungsi di tengah-tengah situasi ketika hampir seluruh elit politik merampas demokrasi. Lebih lanjut, gerakan mahasiswa yang pada awal reformasi 1997-1998 sangatlah kuat, kini sepertinya sudah kehilangan roh perjuangan melawan pemerintahan. Hal ini bukan hanya disebabkan oleh berbedanya situasi politik, tetapi juga tingkat apatisme yang tinggi yang disebabkan oleh depolitisasi lewat berbagai kebijakan di bidang pendidikan. Mulai dari mahalnya uang kuliah yang menyebabkan mahasiswa dituntut untuk segera lulus. Hingga saringan masuk yang menyebabkan hanya orang kaya yang tidak peduli dengan politik.

Akibat dari hal tersebut, representasi keberagaman kesadaran politik masyarakat ke dunia publik pun menjadi minim. Demokrasi yang terjadi di Indonesia kini, akhirnya hanya bisa dilihat sebagai demokrasi elitis, dimana kekuasaan terletak pada sirkulasi para elit. Rakyat hanya sebagai pendukung, untuk memilih siapa dari kelompok elit yang sebaiknya memerintah masyarakat.

Berikut merupakan prinsip-prinsip demokrasi adalah:

a) Kedaulatan rakyat;

- b) Pemerintahan berdasarkan persetujuan dari yang diperintah;
- c) Kekuasaan mayoritas;
- d) Hak-hak minoritas;
- e) Jaminan hak asasi manusia;
- f) Pemilihan yang bebas dan jujur;
- g) Persamaan di depan hukum;
- h) Proses hukum yang wajar;
- i) Pembatasan pemerintah secara konstitusional;
- j) Pluralisme sosial, ekonomi, dan politik;
- k) Nilai-nilai toleransi, pragmatisme, kerja sama, dan mufakat.

Sejak merdeka, Indonesia telah mempraktekkan beberapa sistem politik pemerintahan atas nama demokrasi, dari, oleh dan untuk rakyat.

- a) Tahun 1945-1959; Demokrasi Parleментар, dengan ciri ;
 - 1) Dominasi partai politik di DPR Kabinet silih berganti dalam waktu singkat
 - 2) Demokrasi Parleментар ini berakhir dengan Dekrit Presiden 1959.

- b) Tahun 1959-1965;

Dalam periode demokrasi terpimpin, pemikiran ala demokrasi Barat banyak ditinggalkan. Tokoh politik (Soekarno) yang memegang pimpinan nasional ketika itu menyatakan bahwa demokrasi liberal (demokrasi parlementer) tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Prosedur pemungutan suara dalam lembaga perwakilan rakyat dinyatakan tidak efektif dan kemudian memperkenalkan musyawarah untuk mufakat.

Sistem multipartai oleh tokoh politik tersebut dinyatakan sebagai salah satu penyebab inefektivitas pengambilan

keputusan karena masyarakat lebih didorong ke arah bentuk yang fragmentaris.

Untuk merealisasikan demokrasi terpimpin ini, dibentuk badan yang disebut Front Nasional. Periode ini disebut pula periode pelaksanaan UUD 1945 dalam keadaan eksretra-ordiner. Disebut demikian, karena terjadi penyimpangan terhadap UUD 1945.

Demokrasi Terpimpin, dengan ciri-ciri :

- 1) Dominasi presiden, yang membubarkan DPR hasil Pemilu 1955, menggantikannya dengan DPR-GR yang diangkat oleh Presiden, juga diangkat presiden seumur hidup oleh anggota parlemen yang diangkat presiden itu. Terbatasnya peran partai politik Berkembangnya pengaruh komunis
- 2) Munculnya ideologi Nasional, Agama, Komunis (NASAKOM)
- 3) Meluasnya peranan militer sebagai unsur sosial politik
- 4) Demokrasi terpimpin berakhir dengan pemberontakan PKI September 1965.

c) Tahun 1965-1998;

Penelaahan terhadap demokrasi Pancasila tentu tidak dapat bersifat final karena masih terus berjalan dan berproses. Herbert Feith pernah menulis artikel yang berjudul Suharto's Search for a Political Format pada tahun 1968, yaitu pada awal demokrasi Pancasila ini diperkenalkan dan mulai dikembangkan. Oleh karena itu, semua hal yang dikemukakan di sini semata-mata hanya dalam usaha mencari format demokrasi Pancasila .

Praktik-praktik mekanisme demokrasi Pancasila masih mungkin berkembang dan berubah, atau mungkin belum merupakan bentuk hasil proses yang optimal, sebagai prestasi

system politik Indonesia. Di sana-sini dengan jelas dapat diamati seolah-olah apa yang berlaku pada dua periode yang lampau berulang kembali dalam sistem demokrasi Pancasila yang masih mencari bentuk ini.

Demokrasi Pancasila; dengan ciri-ciri:

- 1) Demokrasi berketuhanan
- 2) Demokrasi yang berkemanusiaan yang adil dan beradab
- 3) Demokrasi bagi persatuan Indonesia
- 4) Demokrasi yang berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan
- 5) Demokrasi berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

d) Tahun 1998-sekarang

Pada masa reformasi kehidupan demokrasi berlangsung lebih mendekati konsepsi ideal sesuai dengan keinginan rakyat. Pada masa reformasi kekuasaan pemerintahan terdistribusi sehingga adanya keseimbangan kekuasaan dan control dari setiap lembaga kekuasaan (cake and balance power), walaupun sistem pemerintahan masih menganut sistem pemerintahan Presidensial.

Ciri-ciri Demokrasi Pancasila Masa Reformasi

- 1) multi partai,
- 2) pemilihan langsung kepala pemerintahan,
- 3) supermasi hukum,
- 4) pembagaian kekuasaan yang lebih tegas,
- 5) kebebasan hak politik rakyat (kebebasan berpendapat dan informasi public & pers)

Perkembangan demokrasi di Indonesia dewasa ini lebih menekankan pada nilai-nilai demokrasi yang berlaku universal di dunia yaitu 1) penghargaan atas kebebasan; 2) penghargaan atas kesamaan; 3) penghargaan akan partisipasi dalam

kehidupan bersama rakyat; dan 4) penghargaan atas perbedaan.

Demokrasi yang dikembangkan pada masa reformasi pada dasarnya adalah demokrasi dengan mendasarkan pada Pancasila dan UUD 1945, dengan penyempurnaan pelaksanaannya dan perbaikan peraturan-peraturan yang tidak demokratis, dengan meningkatkan peran lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi Negara dengan menegaskan fungsi, wewenang dan tanggung jawab yang mengacu pada prinsip pemisahan kekuasaan dan tata hubungan yang jelas antara lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Demokrasi Indonesia saat ini telah dimulai dengan terbentuknya DPR – MPR hasil Pemilu 1999 yang telah memilih presiden dan wakil presiden serta terbentuknya lembaga-lembaga tinggi yang lain. Masa reformasi berusaha membangun kembali kehidupan yang demokratis antara lain. Pada Masa Reformasi berhasil menyelenggarakan pemilu umum sudah dua kali yaitu tahun 1999 dan tahun 2004.

14.2 Sistem Kepartaian

Berikut merupakan definisi sistem kepartaian menurut para ahli:

- 1) Ramlan Surbakti (1992)
Sistem kepartaian merupakan pola perilaku dan interaksi di antara sejumlah partai politik dalam suatu sistem politik.
- 2) Austin Ranney (1990)
Istilah sistem kepartaian mengacu pada pemahaman terhadap karakteristik umum konflik partai (interaksi) dalam lingkungan dimana dia berkiprah yang bisa diklasifikasikan menurut beberapa kriteria.
- 3) Riswandha Imawan (2004)

Pola interaksi antar partai politik dalam satu sistem politik yang menentukan format dan mekanisme kerja satu sistem pemerintahan.

4) Hague & Harrop (2004)

Interaksi antar parpol-parpol yang signifikan (perolehan suaranya). Dalam negara demokrasi, partai-partai saling merespon satu sama lain dalam persaingan yang kompetitif. Sistem kepartaian juga merefleksikan regulasi legal yang berlaku bagi semua partai.

a) Sistem Partai Tunggal

Sistem partai tunggal ini merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara, maupun partai yang mempunyai kedudukan dominan diantara beberapa partai lainnya. Pola partai tunggal terdapat di beberapa negara Afrika (Ghana dimasa Nkrumah, Guinea, Mali, Pantai Gading), Eropa Timur dan RRC. Suasana kepartaian dinamakan non-kompetitif oleh karena itu partai-partai yang ada harus menerima pimpinan dari partai yang dominan dan tidak dibenarkan bersaing secara merdeka melawan partai itu.

Sistem partai tunggal mengandung kelemahan-kelemahan dalam praktiknya antara lain:

Sistem partai tunggal tidak pernah akan menjamin adanya perlindungan terhadap HAM, mengingat didalam sistem ini selalu berbarengan dengan sistem kediktatoran dimana kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif berada pada satu tangan sehingga pelaksanaan kekuasaannya itu berlaku sewenang-wenang. Kecenderungan lain adalah sistem partai tunggal ini terkadang membawa bencana bagi kelangsungan demokrasi baik bagi rakyat, bangsa, maupun negara. Hal ini bisa dilihat di negara-negara komunis. Demikian pula halnya

sistem partai tunggal yang berdasarkan pada azas fasisme seperti Italia Musolini dan paham Naziisme seperti Jerman Hitler.

- 1) Tidak tercapainya perwujudan masyarakat yang sejahtera. Hal ini bisa dilihat pada pemerintahan Khmer Merah Kheu Sampan di Kamboja atau Pemerintahan Mao Tse Tung di Cina di mana rakyat banyak yang sengsara.
- 2) Tidak adanya sistem kontrol sosial.
- 3) Sistem partai tunggal tidak mengakui doktrin-doktrin politik demokrasi yang berlaku dinegara-negara liberal ataupun negara demokrasi lainnya.
- 4) Sistem partai tunggal tidak mengakui adanya konstitusi yang bersifat filsafat negara demokratik, struktur organisasi negara, perubahan terhadap konstitusi negara dan hak azasi manusia.
- 5) Sistem partai tunggal tidak mengakui adanya kebebasan pers.
- 6) Rakyat tidak mempunyai pilihan lain dalam mengemukakan pendapat dan hak-haknya.

b) Sistem Dwi Partai

Sistem dwi partai atau dua partai merupakan adanya dua partai dalam sebuah negara atau pemerintahan atau adanya beberapa partai tetapi dengan peranan dominan dari dua partai. Partai-partai ini terbagi kedalam partai yang berkuasa (karena menang dalam pemilu) dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilu).

Sistem dwi partai biasa disebut dengan istilah “a convenient system for contented people” dan memang kenyataannya sistem dwi partai dapat berjalan dengan baik apabila terpenuhi tiga syarat; komposisi masyarakat adalah homogen, konsesus

dalam masyarakat mengenai azas dan tujuan sosial yang pokok adalah kuat, dan adanya kontinuitas sejarah.

Negara-negara yang menganut sistem dwi partai ini adalah Inggris dengan partai Buruh dan partai konservatifnya, Amerika dengan partai Republik dan partai Demokrat, Jepang, dan Kanada. Sistem dwi partai umumnya diperkuat dengan digunakannya sistem pemilihan distrik (single-member constituency) dimana dalam setiap daerah pemilihan hanya dapat dipilih satu wakil saja. Sistem dwi partai ini mempunyai kecenderungan untuk menghambat pertumbuhan dan perkembangan partai-partai kecil.

Kelebihan sistem dwi partai ini antara lain:

- 1) Dalam sistem distrik suara pemilu yang dihasilkan selalu suara mayoritas,
- 2) Terwujudnya stabilitas pemerintahan yang dapat berjalan sesuai dengan kurun waktu yang telah ditetapkan,
- 3) Pergantian pemerintahan dalam sistem ini dengan pemilu sistem distrik cenderung berjalan normal,
- 4) Program-program pemerintah dapat berjalan dengan baik,
- 5) Adanya keterikatan pada konstitusi negara.

c) Sistem Multi Partai

Sistem multi partai adalah adanya partai-partai politik yang lebih dari dua partai dalam sebuah negara atau pemerintahan. Sistem ini banyak dianut oleh negara-negara seperti Indonesia, Malaysia, Belanda, Perancis, Swedia, dsb. Sistem ini lebih menitikberatkan peranan partai pada lembaga legislatif sehingga peranan badan eksekutif sering lemah dan ragu-ragu. Hal ini disebabkan oleh karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain.

Beberapa kelemahan sistem multi partai ini antara lain:

- 1) Pemerintahan selalu dalam keadaan tidak stabil,
- 2) Program-program pemerintah kurang berjalan dengan efektif,
- 3) Ideologi partai politik tidak lagi melandasi konstitusi negara atau falsafat hidup suatu bangsa, Sistem ini cenderung lamban dalam mengembangkan pertumbuhan ekonomi makro maupun mikro,
- 4) Sistem ini mengurangi fungsi nasionalisme dalam suatu negara,
- 5) Sistem ini belum pernah melahirkan negara yang super power.

Sedangkan kelebihan dari sistem multi partai adalah:

- 1) Setiap individu diberikan kesempatan menjadi pimpinan sebuah partai politik,
- 2) Kontrol sosial lebih banyak terjadi dilakukan oleh partai-partai politik,
- 3) Sistem ini memberikan alternatif banyak pilihan pada warga negara.
- 4) Pilihan pada warga negara.

Konstitusi kita (UUD 1945) tidak mengamanatkan secara jelas sistem kepartaian apa yang harus diimplementasikan. Meskipun demikian konstitusi mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menerapkan sistem multi partai. Pasal tersebut adalah pasal 6A (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dari pasal tersebut tersirat bahwa Indonesia menganut sistem multi partai karena yang berhak mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Kata

“gabungan partai politik” artinya paling sedikit dua partai politik yang menggabungkan diri untuk mencalonkan presiden untuk bersaing dengan calon lainnya yang diusung oleh partai politik lain. Dengan demikian dari pasal tersebut di dalam pemilu presiden dan wakil presiden paling sedikit terdapat tiga partai politik.

Kenyataannya, Indonesia telah menjalankan sistem multi partai sejak Indonesia mencapai kemerdekaan. Surat Keputusan Wakil Presiden M. Hatta No X/1949 merupakan tonggak dilaksanakannya sistem multi partai di Indonesia. Keputusan Wapres ini juga ditujukan untuk mempersiapkan penyelenggaraan pemilu yang pertama pada tahun 1955. Pada pemilu tersebut diikuti oleh 29 partai politik dan juga peserta independen (perseorangan). Beberapa partai politik yang mendapatkan suara signifikan pada pemilu pertama antara lain PNI (22,32%), Masyumi (20,92%), NU (18,41%), PKI (16,36%), PSII (2,89%), Parkindo (2,66%), PSI (1,99%), Partai Katolik (2,04%), dan IPKI (1,43%).

Sejak Suharto menjadi presiden pada tahun 1967 partai politik dianggap sebagai penyebab dari ketidakstabilan politik yang terjadi pada tahun 1950an–1960an. Oleh karena itu agenda yang penting untuk menciptakan pemerintahan yang stabil adalah melakukan penyederhanaan partai politik. Pada pemilu pertama di masa Orde Baru, tahun 1971, terdapat 10 partai politik, termasuk partai pemerintah (Golkar) ikut berkompetisi memperebutkan kekuasaan. Pada tahun 1974 Presiden Suharto melakukan restrukturisasi partai politik, yaitu melakukan penyederhanaan partai melalui penggabungan partai-partai politik. Hasil dari restrukturisasi partai politik tersebut adalah munculnya tiga partai politik (Golkar, PPP, dan PDI). PPP merupakan hasil fusi dari beberapa partai politik

yang berasaskan Islam (NU, Parmusi, PSII dan Perti). PDI merupakan hasil penggabungan dari partai-partai nasionalis dan agama non-Islam (PNI, IPKI, Parkindo, Katolik). Sedangkan Golkar adalah partai politik bentukan pemerintah Orde Baru.

Meskipun dari sisi jumlah partai politik yang berkembang di Indonesia pada saat itu, Indonesia dikategorikan sebagai negara yang menganut sistem multi partai, banyak pengamat politik berpendapat bahwa sistem kepartaian yang dianut pada era Orde Baru adalah sistem partai tunggal. Ada juga yang menyebut sistem kepartaian era Orde Baru adalah sistem partai dominan. Hal ini dikarenakan kondisi kompetisi antar partai politik yang ada pada saat itu. Benar, jika jumlah partai politik yang ada adalah lebih dari dua parpol sehingga dapat dikategorikan sebagai sistem multi partai. Namun jika dianalisis lebih mendalam ternyata kompetisi diantara ketiga partai politik di dalam pemilu tidak seimbang. Golkar mendapatkan “privelege” dari pemerintah untuk selalu memenangkan persaingan perebutan kekuasaan.

Gerakan reformasi 1998 membuahkan hasil liberalisasi disemua sektor kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di bidang politik. Salah satu reformasi dibidang politik adalah memberikan ruang bagi masyarakat untuk mendirikan partai politik yang dianggap mampu merepresentasikan politik mereka. Liberalisasi politik dilakukan karena partai politik warisan Orde Baru dinilai tidak merepresentasikan masyarakat Indonesia yang sesungguhnya. Hasilnya tidak kurang dari 200 partai politik tumbuh di dalam masyarakat. Dari ratusan parpol tersebut hanya 48 partai yang berhak mengikuti pemilu 1999. Pemilu 1999 menghasilkan beberapa partai politik yang mendapatkan suara yang signifikan dari rakyat Indonesia adalah PDI.Perjuangan, P.Golkar, PKB, PPP, dan PAN.

Peserta pemilu tahun 2004 berkurang setengah dari jumlah parpol pemilu 1999, yaitu 24 parpol. Berkurangnya jumlah parpol yang ikut serta di dalam pemilu 2004 karena pada pemilu tersebut telah diberlakukan ambang batas (threshold). Ambang batas tersebut di Indonesia dikenal dengan Electoral Threshold. Di dalam UU No 3/1999 tentang Pemilu diatur bahwa partai politik yang berhak untuk mengikuti pemilu berikutnya adalah partai politik yang mendapatkan sekurang-kurangnya 2% jumlah kursi DPR. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas tersebut dapat mengikuti pemilu berikutnya harus bergabung dengan partai lain atau membentuk partai politik baru.

Kalau pemilu 1999 hanya menghasilkan lima parpol yang mendapatkan suara signifikan dan mencapai Electoral Threshold (ET). Meskipun persentase ET dinaikan dari 2% menjadi 3% jumlah kursi DPR, Pemilu 2004 menghasilkan lebih banyak partai politik yang mendapatkan suara signifikan dan lolos ET untuk pemilu 2009. Pemilu 2004 menghasilkan tujuh partai yang mencapai ambang batas tersebut. Ketujuh partai tersebut adalah P.Golkar, PDI. Perjuangan, PKB, PPP, Partai Demokrat, PKS, dan PAN.

14.3 Sistem Pemilu

Sistem pemilihan umum adalah salah satu instrumen kelembagaan penting di dalam negara demokrasi. Demokrasi itu di tandai dengan 3 (tiga) syarat yakni : adanya kompetisi di dalam memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan, adanya partisipasi masyarakat, adanya jaminan hak-hak sipil dan politik. Untuk memenuhi persyaratan tersebut diadakanlah sistem pemilihan umum, dengan sistem ini kompetisi, partisipasi, dan jaminan hak-hak politik bisa terpenuhi dan dapat dilihat. Secara

seederhana sistem politik berarti instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang di menangkan oleh partai atau calon.

Secara sederhana, sistem pemilu dibagi ke dalam dua kelompok besar, yaitu sistem proporsional dan system nonproposional. Yang terakhir ini sering disebut sebagai sistem distrik. Tetapi, kalau mencermati system pemilu yang dipakai oleh Negara-negara yang pernah menyelenggarakan pemilu, jumlah system pemilu sebenarnya cukup banyak. Karena itulah, sebagai bagian dari sistematisasi, para ahli ilmu politik kemudian berusaha melakukan klasifikasi system pemilu itu kedalam kategori-kategori besar yang termasuk didalam rumpun keluarga masing-masing. Secara umum, terdapat empat rumpun keluarga didalam system pemilu, yaitu system pluralitas/ mayoritas (plurality/ majority systems), system perwakilan proporsional (propotional representation systems), system campuran (mixed systems), dan system-sistem yang lain (other systems) (Kacung Marijan: 2011).

Di Indonesia telah berulang kali diselenggarakan pemilihan umum yang disebut sebagai pesta demokrasi rakyat Indonesia, baik suatu Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi baru baru ini. Umumnya ada dua jenis system pelaksanaan pemilihan umum yang dipakai yaitu sebagai berikut:

- A. System pluralitas diselenggarakan berdasarkan lokasi daerah pemilihan, dalam arti tidak membedakan jumlah penduduk, tetapi berkiblat pada tempat yang sudah ditentukan. Jadi, daerah yang sedikit penduduknya memiliki wakil yang sama dengan daerah yang padat penduduknya. Oleh karena itu, sudah barang tentu akan banyak suara yang terbuang. Tetapi karena wakil yang akan dipilih adalah orangnya langsung maka pemilih akan akrab dengan wakilnya (personel stelsel), satu distrik

biasanya memiliki satu wakil (single member constituency) (Inu Kencana Syafie: 2011). Di Indonesia, system pluralitas atau mayoritas lebih dikenal sebagai system distrik, karena transfer perolehan suara kedalam perolehan kursi lebih didasarkan pada distrik atau daerah pemilihan. Yang memperoleh kursi didasarkan pada prinsip pluralitas (yang memperoleh suara terbesar) atau prinsip mayoritas (yang memperoleh suara terbanyak). Didalam system ini terdapat variasi-variasi. Yang pertama adalah apa yang disebut first past the post (FPTP). Ini merupakan system pemilu paling sederhana di dalam system pluralitas/ mayoritas. System ini menggunakan single member district dan pemilihan yang berpusat pada calon. Pemenangnya adalah calon yang memiliki suara terbanyak.

Yang kedua adalah the two round system (TRS). Sebagaimana tersirat di dalam namanya, system ini memakai putaran kedua sebagai landasan untuk menentukan pemenang pemilu. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menghasilkan pemenang yang memperoleh suara mayoritas. Ketika dalam putaran pertama sudah terdapat pemenang mayoritas, tidak perlu ada lagi putaran kedua. Kalau tidak, baru dilakukan pemilu putaran kedua. Agar terdapat pemenang mayoritas, tidak semua peserta pemilu ikut serta di dalam putaran kedua. Biasanya, hanya dua peserta yang memperoleh suara teratas yang bisa ikut putaran kedua. Adapun besaran distriknya, tidak hanya single member district, tetapi juga dimungkinkan adanya multi member districts.

Ketiga adalah the alternative vote (AV). Sama seperti FPTP, system ini menggunakan single member district. Bedanya, para pemilih diberi otoritas untuk menentukan preferensinya melalui penentuan ranking terhadap calon-calon yang ada, misalnya preferensi '1' untuk calon C, preferensi '2' untuk calon E,

preferensi '3' untuk calon A, dan seterusnya. Calon yang memperoleh preferensi terbanyak dari pemilih, yang jadi pemenangnya.

Keempat, system block vote (BV). System ini menggunakan formula pluralitas di dalam multimember district. Para pemilih biasanya memiliki kebebasan untuk memilih calon-calon individu yang terdapat di dalam daftar calon, tanpa melihat afiliasi partai dari calon-calon itu.

Terakhir, system party block vote (PBV). Prinsipnya sama seperti di dalam BV. Yang membedakan adalah, di dalam PBV yang menjadi pijakan pilihan adalah daftar partai-partai yang ada, bukan calon individu (Kacung Marijan: 2011).

- B. Rumpun kedua dari system pemilu adalah system proporsional. Sistem ini berkiblat pada jumlah penduduk yang akan menjadi peserta pemilih. Misalnya setiap 40.000 jiwa penduduk, pemilih memiliki satu wakil (suara berimbang). Yang dipilih adalah kelompok yang diajukan kontestan pemilu, yaitu para partai politik (multi member constituency) yang dikenal lewat tanda gambar (lijsten stelsel), sehingga wakil dan pemilih kurang akrab. Hal ini cukup adil dalam keseimbangan jumlah, bahkan sisa suara dapat digabung secara nasional untuk kursi tambahan, dengan begitu partai kecil dapat dihargai tanpa harus beraliansi. Tetapi resikonya banyak wakil setoran dari pemerintahan pusat karena ada kalanya suatu jumlah pemilih yang memenuhi syarat tidak memiliki wakil yang tepat (Inu Kencana Syafie: 2011). Prinsip utama di dalam prinsip ini adalah adanya terjemahan capaian suara di dalam pemilu oleh peserta pemilu ke dalam alokasi kursi di lembaga perwakilan secara proporsionalitas, system ini menggunakan multimember districts. Ada dua system di dalam rumpun ini. Pertama adalah list proporsional

representation (List PR). Di dalam system ini, partai-partai peserta pemilu menunjukkan daftar calon yang diajukan. Para pemilih cukup memilih partai. Alokasi kursi dari partai-partai yang memperolehnya didasarkan pada daftar urut yang sudah ada. Yang kedua adalah the single transferable vote (STV). Di dalam system ini, para pemilih diberi otoritas untuk menentukan preferensinya, sebagaimana di dalam AV. Adapun pemenangnya didasarkan atas penggunaan kuota (Kacung Marijan: 2011).

Aturan Pemilu berdasarkan ketetapan MPR. Bab tentang pemilihan umum merupakan bab baru dalam undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945. Rumusannya sebagai berikut :

PEMILU Pasal 22E

- 1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali
- 2) Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wapres dan DPRD
- 3) Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah parpol
- 4) Peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan
- 5) Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- 6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilu diatur dengan undang-undang

Adanya ketentuan mengenai pemilihan umum (pemilu) dalam perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat, yang sesuai dengan bunyi pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan

berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Dengan adanya ketentuan ini didalam undang-undang dasar negara RI tahun 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur per lima tahun ataupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil). Sebagaimana dimaklumi pelaksanaan pemilu selama ini belum diatur dalam UUD.

Selain mengatur pemilu yang tercantum dalam bab VIIB tentang pemilu, UUD Negara RI tahun 1945 juga mengatur pemilu untuk Presiden/Wapres dan legislatif yakni pasal 6A mengatur mengenai pemilihan presiden dan wakil presiden, pasal 19 ayat (1) mengatur pemilihan anggota DPR, serta pasal 22C ayat (1) yang mengatur pemilihan anggota DPR.

UUD negara RI tahun 1945 menegaskan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai pemilu dilakukan dengan undang-undang. Hal itu berarti kepentingan dan aspirasi rakyat juga diwadahi undang-undang melalui wakil-wakilnya di DPR. Ketentuan itu juga merupakan suatu pelaksanaan saling mengawasi dan saling mengimbangi antara Presiden dan DPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggara, Sahya. 2012. Ilmu Administrasi Negara. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Bastian Indera.(2006).Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah Di Indonesia
- Budiardjo Miriam,2008, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama munabarakti.blogspot.id
- Devas Nick, dkk.(1989).Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia. UI Press: Jakarta
- Drs. Bayu Surianingrat. 1992. Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan. Jakarta.
- Huda, Ni'matul. 2013. Otonomi Daerah. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Kansil. (1991). Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. PT Rineka Cipta: Jakarta
- Katz m.Saul, Modernisasi Administrasi untuk Pembangunan nasional (Jakarta:PT Bina Aksara 1985)
- Kristiadi, J,B. 1996. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta: Gunung Agung.
- Marijan, Kacung. 2011. Sistem Politik Indonesia. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Maschab mashuri, Kekuasaan Eksekusif di Indonesia,Bandung: PT Bina Aksara
- Prof. Drs. C.S.T. Kansil, S.H., dkk. Pemerintahan Daerah di Indonesia.
- Prof.Dr.H.Pranoto Juni,Revitalisasi Administrasi Pembangunan (Bandung:Alfabeta 2011)

Syafiie, Kencana, Inu. 2011. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI). Jakarta: PT Bumi Aksara.

Syafiie, Inu Kencana. 1994. Sistem Pemerintahan Indonesia. Jakarta : Rineka Cipta.

Syafiie, Inu Kencana. 2013. Pengantar Ilmu Pemerintahan. Bandung : Refika Aditama.

Soejari Irawan. 1990: Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah. Jakarta

<http://lenamegawati.blogspot.com/2012/01/normal-0-false-false-false-in-x-none-x.html>. [Diakses: 13 Februari 2017]

<http://po-box2000.blogspot.co.id/2010/11/lembaga-lembaga-negara-di-indonesia.html>

<http://gurupkn.com/struktur-lembaga-negara-sebelum-dan-sesudah-amandemen>

<https://yolandoank.wordpress.com/2014/11/13/tugas-dan-wewenang-lembaga-negara-indonesia-sebelum-dan-sesudah-amandemen-uud-1945>

<http://komunitasgurupkn.blogspot.co.id/2014/08/hubungan-antar-lembaga-negara-sesuai.html>

